

Financé par la Commission européenne - Programme MEDA

**Projet de coopération sur les questions liées
à l'intégration sociale des immigrés,
à la migration et à la circulation des personnes**

sous la direction de *Philippe Fargues*

Migrations méditerranéennes
rapport 2006-2007

Mediterranean Migration
2006-2007 report

edited by *Philippe Fargues*

**Cooperation project on the social integration
of immigrants, migration, and the movement of persons**

Financed by the European Commission - MEDA Programme

© 2007, 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

The views expressed in this publication should not 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.carim.org>

Project background and description

In November 1995, the European and Mediterranean Ministries of Foreign Affairs met in Barcelona in order to establish the basis of a new partnership, which is described in the Barcelona Declaration. The main goal is to transform the Mediterranean region in a peaceful and prosperous area, and to progressively establish a Euro-Mediterranean free-market zone. The Barcelona process includes three main sub-processes: a dialogue on political and security issues aiming to create stability and to promote democracy and human rights in the region; a dialogue on financial and economic cooperation intended to increase partners' welfare and to create a free-market zone; dialogue on social, cultural and human issues improving mutual understanding and strengthening civil society links.

The Valencia Ministerial Meeting in April 2002, went a step further by outlining a "Regional cooperation programme in the field of justice, in combating drugs, organised crime and terrorism as well as cooperation in the treatment of issues relating to social integration of migrants, migration and movement of people" (referred to in the document as the JHA-Regional MEDA programme). This programme has been adopted by the European Commission on the 16/12/2002 (PE/2002/2521).

The "Cooperation project on the social integration of immigrants, migration and the movement of persons" (EuroMed Migration) is a MEDA regional initiative launched by the European Commission (EuropeAid Cooperation Office) in February 2004 as part of the above programme. It aims at creating an instrument for observing, analysing and forecasting the migratory movements, their causes and their impact, in Europe and in the Mediterranean partners.

The Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM) has been set up in order to implement the EuroMed Migration project. The Consortium is composed of a coordinating unit established at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies of the European University Institute (Florence), and a network of thirty scientific correspondents based in Mediterranean partner countries. External experts from the north and the south also contribute to its activities.

The CARIM carries out the following activities:

- Mediterranean migration database
- Studies and research
- Training

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

Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration

Robert Schuman Centre for Advanced Studies-EUI

Villa Malafrasca

Via Boccaccio, 151

50133 Firenze (FI)

Italy

Tel: +39 055 46 85 878; Fax: + 39 055 46 85 755

Email: carim@eui.eu

Contexte et description du projet

En novembre 2005, les ministres des Affaires étrangères des pays européens et méditerranéens se sont rencontrés à Barcelone afin de jeter les bases d'un nouveau partenariat qui est décrit dans la déclaration de Barcelone. Le but principal de ce partenariat est de transformer la région méditerranéenne en une aire de paix et de prospérité et d'établir progressivement une zone euro-méditerranéenne de libre échange. Le processus de Barcelone comprend trois volets : un dialogue sur les thèmes de politique et de sécurité afin de conduire à la stabilité et de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans la région ; un dialogue sur la coopération financière et économique afin d'augmenter le bien-être des partenaires et de créer une zone de libre échange ; un dialogue sur les thèmes sociaux, culturels et sur les droits de l'homme afin d'améliorer la compréhension mutuelle et de renforcer les liens entre les sociétés civiles.

En avril 2002, la réunion à Valence des ministres Affaires étrangères a franchi un pas en avant en définissant un 'programme régional de coopération dans le domaine de la justice, pour combattre la drogue, le crime organisé et le terrorisme, ainsi que de coopération dans le traitement des thèmes liés à l'intégration sociale des migrants, à la migration et au mouvement des personnes' (il s'agit du Programme Régional MEDA-JAI). Ce programme a été adopté par la Commission Européenne le 16/12/2002 (PE/2002/2521).

Le 'Projet de coopération sur l'intégration sociale des immigrés, la migration et le mouvement des personnes (Migration EuroMed) est une initiative régionale MEDA lancée par la Commission Européenne (Bureau EuropeAid Coopération) en février 2004 comme une partie du programme cité ci-dessus. Son but est de créer un instrument pour observer, analyser et prévoir les mouvements migratoires, leurs causes et leur impact, en Europe et dans les pays méditerranéens partenaires.

Le Consortium pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales (Carim) a été créé dans le but de mettre en œuvre le projet Migration EuroMed. Le consortium est composé d'une unité coordinatrice établie au Centre Robert Schuman de l'Institut Universitaire Européen (Florence), et d'un réseau de correspondants scientifiques établis dans les pays partenaires méditerranéens. Des experts du nord et du sud contribuent également à ses activités.

Le CARIM conduit les activités suivantes :

- Base de données méditerranéenne sur les migrations
- Etudes et recherches
- Formation d'une expertise

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

Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration

Robert Schuman Centre for Advanced Studies-EUI

Villa Malafasca

Via Boccaccio, 151

50133 Firenze (FI)

Italy

Tel: +39 055 46 85 878; Fax: + 39 055 46 85 755

Email: carim@eui.eu

Table of Contents - Mediterranean Migration – Report 2006-2007

Table des matières - Migrations méditerranéennes – Rapport 2006-2007

Introduction (français)

Philippe Fargues..... i

Introduction (English)

Philippe Fargues..... xiii

Algeria / Algérie

Algérie : la dimension démographique et économique des migrations – *Nacer-Eddine Hammouda* 3

Algérie : la dimension juridique des migrations – *Azzouz Kerdoun*..... 11

Algérie : la dimension politique et sociale des migrations – *Hocine Labdelaoui* 17

Tableaux..... 26

Egypt / Egypte

Egypt: the demographic and economic dimension of migration – *Heba Nassar* 33

Egypt: the legal dimension of migration – *Hafez Abu Seada*..... 43

Egypt: the political and social dimension of migration – *Howaida Roman* 49

Tables..... 60

Israel / Israël

Israel: the legal dimension of migration – *Shoshana Strauss*..... 69

Israel: the political and social dimension of migration – *Zeev Rosenhek*..... 77

Tables..... 82

Jordan / Jordanie

Jordan: the demographic and economic dimension of migration – *Fathi Arouri*..... 91

Jordan: the legal dimension of migration – *Mohamed Olwan* 97

Tables..... 105

Lebanon / Liban

Liban : la dimension démographique et économique des migrations – *Choghig Kasparian* 117

Liban : la dimension juridique des migrations – *Nasri Antoine Diab* 123

Liban : la dimension politique et sociale des migrations – *Fadia Kiwan*..... 125

Tableaux..... 135

Morocco / Maroc

Maroc : la dimension démographique et économique des migrations – *Mohamed Khachani* 139

Maroc : la dimension démographique et économique des migrations – *Mohamed Mghari*..... 149

Maroc : la dimension juridique des migrations – *Khadija Elmadmad* 159

Morocco: the political and social dimension of migration – *Fatima Sadiqi* 177

Tableaux..... 183

Palestine

Palestine: the legal dimension of migration – *Asem Khalil*..... 195

Palestine: the political and social dimension of migration – *Sari Hanafi* 207

Tables..... 216

Syria / Syrie

Syria: the demographic and economic dimension of migration – <i>Soumaya Sadeldine</i>	221
Syrie : la dimension juridique des migrations – <i>Fawaz Saleh</i>	239
Syrie : la dimension politique et sociale des migrations – <i>Salam Kawakibi</i>	245
Tables.....	256

Tunisia / Tunisie

Tunisie : la dimension démographique et économique des migrations – <i>Habib Fourati</i>	265
Tunisie : la dimension juridique des migrations – <i>Farah Ben Cheïkh</i>	279
Tunisie : la dimension politique et sociale des migrations – <i>Abderazak Bel Hadj Zekri</i>	285
Tableaux.....	295

Turkey / Turquie

Turkey: the demographic and economic dimension of migration – <i>Ahmet İçduygu</i>	305
Turkey: the legal dimension of migration – <i>Lami Bertan Tokuzlu</i>	315
Turkey: the political and social dimension of migration – <i>Kemal Kirişci</i>	327
Tables.....	340

Appendix / Appendice

- A Cautionary Note about the Discrepancies among the UN, OECD and CARIM Databases on International Migration – <i>Aysen Isaoglu</i>	349
- Transferts des migrants: données et mesures – <i>Brahim El Mouaatamid</i>	359
- Statistical Appendix.....	377
- List of Contributors.....	409

Introduction

Philippe Fargues

Pour bien comprendre les évolutions récentes qui caractérisent les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (SEM) en matière migratoire, en particulier celles des années 2005 et 2006, il convient de les replacer, non seulement dans le cadre du partenariat Euro Méditerranéen, mais aussi dans celui d'une région 'Moyen-Orient et Afrique du Nord' qui inclut les pays arabes du Golfe et la Libye, auxquels se destinent environ 40% des émigrés de la région couverte par le présent rapport.

Jusque vers 1990, le Moyen-Orient et Afrique du Nord se divisaient schématiquement entre pays de destination et pays d'origine de migration internationale, selon la présence ou non de pétrole dans leur sous-sol. D'un côté, les grands exportateurs de pétrole jouissaient d'une abondance de capital, mais d'un manque de main-d'œuvre autochtone qu'ils compensaient par l'importation massive de force de travail immigrée, au point que l'ensemble formé par le Golfe et la Libye était devenu la troisième région d'immigration dans le monde après les Etats-Unis et l'Union Européenne. De l'autre, les pays non pétroliers qui souffraient de la combinaison inverse, un déficit en capital mais un surplus de main-d'œuvre, étaient devenus des pays d'émigration, soit vers les pays arabes producteurs de pétrole, soit vers le reste du monde. Les seules exceptions étaient l'Algérie et l'Iraq, deux pays qui recevaient de leurs hydrocarbures un revenu considérable mais qu'ils n'avaient pas su transformer en plein-emploi pour leurs ressortissants. Quant à la Turquie, elle se rangeait parmi les pays d'origine, avec une émigration orientée principalement vers l'Europe, mais aussi vers la Péninsule arabique.

Après trois décennies de stabilité, ce schéma a commencé à évoluer et la distinction entre pays d'immigration et pays d'émigration à se brouiller. Les pays pétroliers continuent à attirer de la main-d'œuvre étrangère, mais ils sont pour la première fois confrontés au chômage de leur population nationale, auquel les gouvernements répondent – de manière comparable à ceux d'Europe – par des politiques de plus en plus restrictives en matière d'immigration. Quant aux pays non pétroliers, ils se voient transformés en nouveaux pays de destination et de transit sur les routes d'une migration mondialisée, tout en demeurant des pays d'émigration pour leurs nationaux. Eux aussi, ils répondent à cette nouvelle situation par des politiques restrictives en matière d'immigration. Au même moment, ils découvrent dans leurs propres expatriés une richesse mobilisable pour des objectifs nationaux, et mettent en place des politiques destinées à resserrer les liens des émigrés avec leur pays d'origine.

Douze à quinze millions d'émigrés

Combien le monde arabe et la Turquie comptent-ils d'émigrés, aujourd'hui ? Cette question, simple en apparence, ne saurait recevoir une réponse unique, car le nombre de migrants varie en fonction de qui l'on compte comme migrant, et de qui fait le compte. S'agissant d'un sujet sur lequel beaucoup de chiffres circulent et alimentent diverses polémiques, quelques éclaircissements s'imposent.

Deux critères peuvent servir à définir qui est migrant : le pays de nationalité, selon lequel les immigrés sont les résidents étrangers, et le pays de naissance, selon lequel ce sont les résidents nés à l'étranger. La différence entre les deux définitions est formée d'une part des personnes nées à l'étranger mais qui ont la nationalité de leur pays de résidence actuelle (c'est le cas notamment des immigrés naturalisés), et d'autre part des résidents étrangers qui ne sont pas nés à l'étranger (personnes nées dans le pays de parents étrangers). Dans certains pays, on compte parmi les immigrés des personnes qui ne sont ni étrangères ni nées à l'étranger, mais des nationaux nés dans le pays d'un ou de deux parents immigrés (souvent nommés « migrants de seconde génération »).

Le comptage statistique des migrants varie également selon qui, du pays d'origine ou de résidence, l'effectue. Si l'on définit les immigrés par leur pays de naissance, les deux comptes ne différeront que dans les cas où les frontières politiques sont contestées, ou bien lorsqu'elles se sont déplacées. Si par contre on définit les immigrés par leur pays de nationalité, les comptes seront presque systématiquement différents. S'agissant d'une catégorie légale, la nationalité est susceptible d'interprétations diverses. Le fait que ceux qui possèdent — effectivement ou potentiellement — plusieurs nationalités puissent être comptés comme nationaux par plus d'un pays, affecte considérablement la statistique migratoire.

Par exemple, utilisant la même source (les registres néerlandais de population au 1^{er} janvier 2005), les autorités néerlandaises et marocaines apporteraient des réponses différentes à la même question : « combien de marocains résident aux Pays-Bas ? » Pour les autorités néerlandaises, il y en a 91.558 : ce sont les résidents de nationalité marocaine ; pour les autorités marocaines, il y en a environ trois fois plus : au minimum 299.897 (tous les migrants de première génération nés au Maroc plus tous ceux des migrants de seconde génération qui ont leurs deux parents nés au Maroc, qu'ils aient ou non été naturalisés) et 315.821 (les personnes précédentes + les migrants de seconde génération dont un des deux parents est né au Maroc).

Sans aucune exception dans la région qui nous intéresse, les migrants comptés par les consulats des pays d'origine sont ainsi plus nombreux que ceux comptés par les instituts statistiques des pays de résidence. Autrement dit, les chiffres des pays de résidence donnent l'image d'une migration plus réduite que ceux des pays de départ. La différence relative varie de +13% pour les turcs et +29% pour les algériens, à +246% pour les égyptiens. Dans l'ensemble de l'Union Européenne (UE25) et pour les sept pays d'origine pour lesquels le calcul est possible (Algérie, Egypte, Liban, Maroc, Palestine, Tunisie, Turquie) on dénombre 5,635 millions de migrants en provenance des pays arabes et de Turquie d'après les statistiques des pays d'accueil, contre 8,177 millions d'inscrits dans les consulats des pays d'origine, soit un écart de 2,542 millions. Ces deux millions et demi regroupent différentes situations : des doubles nationaux, des migrants temporaires repartis sans être radiés des listes consulaires, mais aussi des migrants irréguliers pour lesquels s'inscrire à leur consulat représente une protection dans l'environnement dangereux que crée la clandestinité. Tenant compte en outre de l'insuffisance des statistiques sur plus de la moitié des pays concernés, on peut avancer un nombre d'émigrés de première génération (nés dans le pays d'origine), toutes destinations confondues, compris entre 12 et 15 millions pour les pays arabes, et d'environ 3 millions pour la Turquie.

La grande majorité de ces migrants se répartit, en nombres approximativement égaux, entre l'Europe et les pays arabes producteurs de pétrole, Arabie Saoudite, Emirats du Golfe et Libye. Le reste, soit 10% des émigrés de première génération, se trouve en Amérique du nord ou en Australie. Le gros de cette émigration demeure peu qualifié, mais avec une distinction entre les générations (les jeunes sont de plus en plus diplômés) et entre les pays de destination. Les diplômés d'université ne représentent ainsi que 10% des migrants de première génération originaires des pays arabes et de Turquie en Europe, mais 58% au Canada et aux Etats-Unis. C'est entre autres l'effet des politiques d'immigration suivies des deux côtés de l'Atlantique – attraction des diplômés en Amérique, fermeture à la migration de travail en Europe – qui l'explique.

Les migrants du Maghreb et de Turquie se trouvent principalement en Europe, tandis que ceux du Machrek sont plutôt dans les pays arabes pétroliers ou en Amérique du nord. La destination détermine-t-elle la nature de l'émigration, comme le suggère le vocabulaire administratif et statistique de pays comme l'Egypte et la Jordanie, où l'émigration vers le Golfe et la Libye est qualifiée de 'temporaire' tandis que celle vers le reste du monde est qualifiée de 'permanente' ? Vraisemblablement non, si l'on en juge aux exceptions aussi nombreuses que la règle : par exemple à la fréquence croissante d'une migration temporaire originaire d'Egypte dans des pays européens comme l'Italie ou la France, ou encore à celle d'une migration permanente d'origine égyptienne dans la Péninsule arabique où l'on compte des Egyptiens de seconde génération. La distinction que font les administrations égyptienne et

jordanienne renvoie plutôt aux différentes politiques des pays d'accueil : orientées vers l'intégration en Europe et plus encore en Amérique du nord, mais l'excluant dans les pays arabes.

L'émigration des pays arabes tend aujourd'hui à s'amplifier, comme l'illustre bien le cas du Maroc, l'un des principaux pays d'émigration de la région avec l'Égypte. L'effectif des marocains enregistrés dans leurs consulats a doublé au cours des douze dernières années, passant de 1,545 million en 1993 à 3,185 millions en 2005, ce qui représente un accroissement de +6,0% par an, soit près de cinq fois plus rapide que celui de la population résidente du Maroc (+1,38% par an). L'accélération de l'émigration marocaine au cours des toutes dernières années se reflète dans celle des inscriptions consulaires : +92.195 par an en 1993-97 (soit un taux annuel de croissance de +5,4%), +132.804 par an en 1997-2002 (+5,9% par an), et +201.107 par an en 2002-2005 (+7,0% par an). D'autres pays arabes comme le Liban, l'Égypte, et l'Algérie ont également connu un regain d'émigration au cours de la dernière décennie. Par contraste, la Turquie donne les signes inverses d'un pays où l'émigration appartiendra bientôt au passé.

Il y a toutes chances que l'émigration des pays arabes perdure, voire qu'elle s'accroisse dans les années à venir, si l'on considère les facteurs structurels qui l'expliquent. Les facteurs externes – accroissement des différences économiques entre les pays arabes non producteurs de pétrole (mais non la Turquie) et les destinataires de leur émigration ; appel de l'Europe pour maintenir le volume de sa population active et compenser l'arrivée de générations creuses ; appel des pays du Golfe où la croissance des prix du pétrole se traduit par celle de la construction et des services – sont en place au moins pour la décennie à venir. S'y ajoute le risque que fait courir aux économies fragiles des pays de la rive sud, l'établissement imminent d'une zone de libre échange en Méditerranée en application des accords d'association passés avec l'Union Européenne dans le cadre du Processus de Barcelone.

Les facteurs internes de l'émigration continueront de même à jouer. L'émigration est une réponse à une combinaison de pression démographique sur les marchés du travail, de chômage et de sous-emploi des compétences, de faible rémunération, etc. qui forment, sur fond de déficit de gouvernance, un cercle vicieux dont on voit mal les pays arabes (mais non la Turquie) sortir du jour au lendemain. Mais on aurait tort de ne voir dans l'émigration que la sortie d'une impasse, car elle est aussi l'exercice d'une liberté de mouvement. La démographie permet bien de voir ces deux facettes de l'émigration : la réaction à des opportunités qui se ferment et à d'autres qui s'ouvrent.

On sait en effet que les pays arabes et la Turquie ont connu une baisse très marquée de leur natalité à partir du milieu des années 1980. Sur les marchés du travail, elle ne se traduira pas avant 2010 ou 2020 par une réduction de la pression sur l'emploi, tandis que d'ores et déjà une autre évolution, liée à la baisse de natalité, joue dans l'autre sens : l'entrée d'un nombre croissant de femmes sur le marché du travail. La démographie, de ce point de vue, exerce une contrainte. Mais la baisse rapide de la natalité présente aussi un autre aspect : c'est une rupture dans l'histoire des générations. Les jeunes adultes d'aujourd'hui ont une situation radicalement différente de leurs prédécesseurs, car la charge qui pèse sur eux est particulièrement faible : ils ont à la fois peu d'enfants à charge (grâce à leur propre fécondité, désormais basse) et beaucoup de frères et sœurs pour partager la charge des personnes âgées (grâce à la fécondité élevée de la génération précédente). Ils sont libérés des contraintes démographiques qui déterminaient l'existence des générations précédentes, ce dont ils tirent une liberté de mouvement qui n'existait pas auparavant. Dans la génération précédente, on émigrail pour nourrir sa famille. Dans celle-ci, on émigre pour tenter de régler ses propres problèmes, voire de se réaliser.

Regain d'intérêt pour les diasporas

Depuis des décennies, le développement et l'emploi sont les leitmotifs des agendas économiques et sociaux des pays arabes non pétroliers et de la Turquie. C'est dans ce contexte qu'ils reconnaissent généralement que le départ à l'étranger d'une main-d'œuvre en surplus ne peut qu'alléger la pression sur le marché du travail, et indirectement sur l'Etat. Leur position vis-à-vis de l'émigration varie de

l'incitation au laisser-faire. Elle varie également avec le niveau de qualification des émigrants, tous les gouvernements étant plutôt enclins à encourager une émigration peu qualifiée et à s'alarmer de l'émigration des diplômés.

A partir des années 1960 (Turquie, Maroc, Tunisie, Algérie) et 1970 (Egypte, Jordanie), les gouvernements de plusieurs pays ont activement facilité l'émigration de leurs ressortissants, et certains en ont fait une partie intégrante des stratégies de croissance énoncées dans leurs plans de développement. Le Maroc, dès le plan quinquennal de 1968, fixait comme objectif le plus grand nombre possible d'émigrés afin de ne garder au pays que le plus petit nombre possible de chômeurs, et d'attirer avec l'épargne des émigrés un maximum de ressources financières dans l'économie nationale. Le Maroc n'a jamais abandonné cette ligne, même lorsqu'à partir de 1973 les gouvernements européens ont l'un après l'autre fermé leurs portes à l'immigration de travailleurs. En affirmant en même temps sa réticence à l'intégration des émigrés marocains en Europe et son refus de reconnaître la double nationalité, le roi Hassan II était parfaitement cohérent : l'émigration est une exportation, et s'il faut la promouvoir, ce doit être pour le bénéfice du Maroc. Dans son discours du Trône de 2005, le roi Mohammed VI allait plus loin que son père : prenant acte de ce que la plupart des émigrés ne reviennent pas mais conservent des liens étroits avec leur pays d'origine, il saluait « l'élan patriotique sincère manifesté par Notre fidèle communauté résidant à l'étranger » et annonçait une réforme du droit de la nationalité qui prévoyait notamment l'octroi de la nationalité marocaine aux secondes générations d'émigrés.¹

En Egypte, de même, un ministère de la main-d'oeuvre et de l'émigration était créé en 1996, avec entre autres l'objectif de « lier une politique d'émigration avec les intérêts nationaux de l'Etat.² » S'agissant de l'émigration de citoyens égyptiens se retrouvant en situation illégale dans leur pays de destination, et dans le but de contenir le phénomène, le gouvernement égyptien a par ailleurs engagé une campagne d'information, aussi bien sur les risques attachés à la migration illégale que sur les opportunités de migration légale offertes sur les marchés du travail à l'étranger, et il entend coopérer avec les pays de destination dans le but d'échanger les informations relatives aux marchés du travail.

D'autres pays ont une politique plus réservée vis-à-vis des flux d'émigration. L'Algérie, qui suspendit unilatéralement son émigration en 1973, est restée longtemps partagée entre deux positions : fort de sa richesse pétrolière et gazière par rapport à laquelle les remises d'épargne des émigrés sont quantité négligeable, et soucieux de rester à l'avant-garde de l'anti-impérialisme, son gouvernement a plus d'une fois dénoncé l'émigration comme une forme de dépendance post-coloniale. Mais en même temps, incapable d'assurer le plein emploi sur un marché du travail littéralement miné par un taux de chômage oscillant entre 20 et 30% depuis l'Indépendance jusqu'à présent, il s'est bien gardé d'organiser le retour de ses émigrés. Cette ambiguïté perdure aujourd'hui encore : alors qu'une ordonnance de 2005 modifiant le code de la nationalité dispose que tout enfant né de mère algérienne jouit de la nationalité algérienne, à la naissance, au même titre qu'un enfant né de père algérien, le Président Bouteflika remettait en cause le principe de la double nationalité dans un discours de 2006.³ Prenant acte d'une intense circulation entre l'Algérie et la France, les autorités algériennes plaident avec constance pour améliorer la circulation des personnes et faciliter l'obtention des visas.

En des termes différents, le Liban affiche une certaine inquiétude devant l'hémorragie que représente un flux d'émigration que la fin de la guerre civile (1975-1989) n'avait pas tari, et que la guerre de l'été 2006 risque fort d'avoir amplifié⁴. Entre 1987 et 1996, ce sont près d'un cinquième des

1 Discours de S.M. le Roi Mohammed VI à l'occasion de la Fête du Trône, Tanger, 30 juillet 2005.

2 <http://www.emigration.gov.eg/>

3 M. Saâdoune, « Retour sur le discours du Président. Les sorties de texte de Bouteflika », Le Quotidien d'Oran, 7 juin 2006

4 Guita Hourani and Eugene Sensenig-Dabbous, *Insecurity, Migration and Return: The Case of Lebanon Following the Summer 2006 War*, CARIM Research Report n° , 2007.

adultes (21,5% des hommes et 14,6% des femmes entre 25 et 40 ans) qui ont émigré, et dans les cinq années suivantes, on enregistrait encore un départ pour dix adultes (9,1% en 1997-2002).⁵ Différents courants politiques craignent que l'émigration touche certains groupes confessionnels plus que d'autres, affectant de ce fait l'équilibre fragile entre les communautés, et ils critiquent le gouvernement pour l'image positive qu'il se plaît à donner de la diaspora libanaise et des positions influentes qu'elle occupe dans le monde.⁶

Les pays arabes méditerranéens et la Turquie ont tous établi des institutions, souvent des ministères, pour encadrer la relation du pays avec ses expatriés. Ces institutions suivent deux lignes, l'une économique et l'autre culturelle.

La ligne économique consiste à maximiser le bénéfice que le pays peut tirer de l'argent de la diaspora. Il s'agit d'inciter les émigrés à transférer le maximum d'épargne vers leur pays d'origine, et à y réaliser le plus possible d'investissements. Cet objectif a pesé lourd dans l'adoption par tous les pays d'émigration de réformes bancaires et fiscales libéralisant la circulation et le placement de l'argent. Cependant, on ne connaît pas l'impact réel de ces politiques sur le volume des remises d'épargne des émigrés, sur leur affectation entre consommation et investissement, y compris l'investissement en capital humain (éducation, santé), ou encore sur l'effet pervers par lequel les envois de fond de l'étranger, comme toute rente, décourageraient l'effort productif sur place. Par ailleurs, la durabilité d'une économie trop dépendante de ce type de transferts financiers est incertaine. On sait en effet que les remises d'épargne ont un cycle, et qu'elles culminent quelques années après l'arrivée du migrant pour se réduire au fur et à mesure qu'il s'installe dans son pays d'accueil. En d'autres termes, si l'on veut obtenir un flux constant de remises, il faut assurer un flux constant de nouveaux émigrés.

La ligne culturelle répond au constat que les émigrés, dans leur grande majorité, ne retournent pas au pays, sauf pour de courts séjours.⁷ Dans les pays occidentaux où le regroupement familial a été reconnu comme un droit fondamental, ils ont amené leurs épouses et ont procréé des enfants. L'arrivée des secondes générations s'est accompagnée d'une transition culturelle au sein de la famille, les parents ayant été élevés dans le pays d'origine et des enfants dans le pays d'accueil. Dans le but de maintenir le lien de la seconde génération avec son pays d'origine, les ministères et les institutions publiques chargées de l'émigration ont donc développé une série d'activités permettant à cette génération de raviver son identité arabe ou turque (cours de langue, vacances au pays), et musulmane (encadrement de la religion). En particulier, ils voient dans la formation des imams dans leur pays d'origine une garantie contre l'auto-désignation, au sein des populations émigrées, d'éléments susceptibles de troubler l'ordre public et d'offrir une proie facile aux mouvements extrémistes.⁸

Signalons enfin que les pays d'origine sont peu enclins à accorder des droits politiques à leurs ressortissants expatriés. A ce jour, seuls l'Algérie, qui a étendu le droit d'élire et d'être élu aux migrants de seconde génération, et le Maroc, qui s'est engagé sur la même voie (discours du roi Mohammed VI le 5 novembre 2005), ont fait de premiers pas dans ce sens. En Syrie, le gouvernement,

5 Robert Kasparian et Choghig Kasparian, « Emigration, emploi et conditions économiques. Le cas du Liban », communication présentée au séminaire Forecasting Economic International Migration in the Euro-Mediterranean Area, 2005-2025, Istanbul, 2006 (à paraître sur www.carim.org).

6 Fadia Kiwan (2005), La dimension politique et sociale des migrations au Liban, in Fargues 2005a, pp. 187-92.

7 Une enquête de 2006 au Maroc apporte des informations sur un phénomène auquel les politiques de promotion de la migration temporaire portent beaucoup d'attention : le retour du migrant et sa contribution au développement du pays d'origine. L'enquête révèle que le profil moyen du migrant de retour n'est pas celui sur lequel peuvent se fonder des projets de développement, car il s'agit surtout de retraités avec un faible niveau d'éducation et peu de moyens financiers. Ceux d'entre eux qui investissent dans des activités économiques le font dans de très petits projets, qui n'ont pas ou peu d'effet d'entraînement sur l'économie locale, notamment en termes de création d'emploi.

8 Philippe Fargues (dir.) 2005b, conclusions du séminaire « Politiques d'intégration : la vision des pays tiers méditerranéens » Tunis, 12-15 décembre 2005, <http://www.carim.org/Publications/200512-CARIM-TunisSem.pdf>.

jusqu'alors peu enclin à se rapprocher d'une diaspora abritant une partie de ses opposants, a organisé en 2005-2006 une série d'événements dans le but de mobiliser ses expatriés pour appuyer son effort de propagande politique internationale.

Une nouvelle région d'immigration

Le SEM compte deux pays où les immigrés en situation régulière dépassent le million : Israël (1,9 million) et la Turquie (1,3 million).⁹ Quelques autres pays comptent chacun plusieurs centaines de milliers d'immigrés réguliers : la Jordanie, avec 392.293 étrangers dénombrés au recensement de 2004, dont une majorité d'égyptiens, généralement des ouvriers agricoles, et quelques dizaines de milliers d'asiatiques¹⁰ ; le Liban, où plus de 50.000 permis de résidence sont délivrés chaque année à des femmes immigrées du Sri Lanka et des Philippines, employées dans les services domestiques. S'y ajoutent d'autres migrations de grande ampleur se comptant chacune en centaines de milliers, bien qu'elles ne laissent aucune trace dans les statistiques: les soudanais en Egypte, les irakiens en Syrie et en Jordanie et les travailleurs temporaires et irréguliers syriens au Liban (avant l'évacuation du Liban par l'armée syrienne au printemps 2005). Insistons sur le fait que les chiffres ci-dessus ne prennent pas en compte les immigrés en situation irrégulière, un fait nouveau par son ampleur dans des pays qui restent par ailleurs de grands foyers d'émigration, sur lequel nous reviendrons plus loin.

Les pays du SEM suivent tous une politique consistant à réserver l'emploi à leurs nationaux. Affichant un souci d'endiguer un chômage structurel à deux points, ils ont adopté des législations visant à réduire la concurrence étrangère sur leurs marchés du travail. Par ailleurs, si tous sont désormais confrontés, comme nous allons le voir, à la montée des migrations irrégulières, deux d'entre eux seulement, le Maroc en 2003¹¹ et la Tunisie en 2004¹², ont construit des instruments juridiques pour y répondre, sous forme de lois sur l'entrée, la résidence et la sortie des étrangers. Ces lois prévoient des peines sévères applicables aux trafiquants, mais aussi aux migrants eux-mêmes, tout en ne contenant pas les dispositions qui protégeraient ceux-ci contre un mauvais traitement de la part des employeurs ou de l'administration. C'est dans ce contexte que les gouvernements des pays du Maghreb préconisent une approche globale des migrations, par laquelle la prévention de la migration irrégulière et la réouverture de canaux légaux de migration économique doivent être deux facettes inséparables de toute politique cohérente de migration en Méditerranée.

Quand des migrants temporaires ou en transit s'installent, la question de leur intégration dans le pays d'accueil se pose. La Commission Européenne a ainsi recommandé que les immigrés acquièrent progressivement des droits et des devoirs qui leur assurent à l'issue d'un certain nombre d'années un traitement équivalent à celui des nationaux du pays hôte (droit au regroupement familial, accès au travail et égal traitement sur le lieu du travail, citoyenneté civique, lutte contre les discriminations,

9 D'après la base de données de Nations Unies, la Jordanie compterait 2 millions d'immigrés. En fait, cette base inclut les réfugiés palestiniens dans le décompte des immigrés. Cependant, la plupart des réfugiés palestiniens de Jordanie sont nés en Jordanie avec la nationalité jordanienne, et ne sont donc pas des immigrés au regard des deux définitions en usage : ni par le lieu de naissance, ni par la nationalité. Pour une discussion de ce point, voir Fargues, Ph. 2006, *International migration in the Arab region: trends and policies*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut May 2006, 35 p.
http://www.un.org/esa/population/publications/EGM_Ittmig_Arab/P09_Fargues.pdf

10 En Jordanie, toutefois, le dernier recensement de population, conduit en 2004 et dont les premiers résultats furent publiés en 2006, a révélé une présence étrangère moins importante que prévu sur le marché du travail (191.000 contre 220.000 d'après les estimations faites avant le recensement), dont près des trois quarts d'égyptiens.

11 Khadidja Emadmad, 2005, *La nouvelle loi marocaine du 11 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, et à l'émigration et l'immigration irrégulières*, Notes d'analyse et de synthèse CARIM-AS 2004/01, http://www.carim.org/Publications/CARIM-AS04_01-Elmadmad.pdf

12 Hafidha Chékir and Farah Ben Cheik (2005), *Tunisie: la dimension juridique des migrations internationales*, in Fargues (ed.) 2005a.

notamment raciale et dans l'emploi). Aucun pays arabe n'a de projet de ce type. Intégrer les immigrés dans la société, qu'ils soient arabes ou non arabes, n'est nulle part à l'ordre du jour. La Turquie, de ce point de vue, se distingue par une volonté d'intégration des immigrés turcs ethniques.¹³

Migrations de transit au Sud et à l'Est de la Méditerranée

La plupart des pays du SEM sont devenus des pays récepteurs de flux migratoires, tout en demeurant d'importants pays émetteurs. Un cycle d'immigration a commencé, alors que le cycle d'émigration n'est pas encore achevé. A la différence du passage de pays principalement émetteurs à pays principalement récepteurs de migrants qui avait marqué les pays méditerranéens d'Europe il y a une ou deux décennies, ce mouvement ne paraît pas annoncer dans les pays du SEM la fin du cycle d'émigration. Quant à l'immigration qu'ils reçoivent, elle répond à un ensemble de facteurs parmi lesquels l'appel exercé par les pays receveurs ne serait pas le principal déterminant.

On qualifie souvent en bloc cette immigration de 'migration de transit', pour rendre compte du caractère provisoire et souvent non intentionnel du séjour dans le pays d'accueil. Dans le vocabulaire commun, 'transit' désigne le fait de s'arrêter quelque temps dans un lieu sur le chemin entre un point d'origine et un point de destination, sans intention de s'y fixer. L'immense majorité des personnes en transit sont donc de simples voyageurs et non des migrants, et la durée est un critère essentiel pour établir une distinction entre les deux catégories : à partir de combien de temps cesse-t-on d'être un voyageur de passage pour devenir un immigré ? Faute d'un tel critère et par manque de données sur une population dont une partie se trouve en situation illégale dans le pays de transit, la migration de transit est un phénomène difficile à observer, sur lequel les données fiables font presque totalement défaut.

La migration communément désignée comme en transit se compose d'au moins trois types distincts de migrants :

1. Migrants de transit proprement dits : ce sont des migrants économiques attirés par une autre région que celle où ils se trouvent temporairement, en attente de pouvoir joindre leur destination finale.
2. Migrants économiques : ce sont des migrants attirés par des opportunités offertes sur le marché du travail du pays où ils se trouvent, généralement dans le secteur informel, et qui sont confondus avec des migrants de transit parce qu'ils viennent des mêmes pays qu'eux, ne répondent pas à une offre formelle d'emploi, et peuvent ainsi être considérés comme indésirables par le gouvernement.
3. Réfugiés : ce sont des réfugiés qui se trouvent immobilisés dans leur pays de premier asile, en attente d'être réinstallés dans un pays tiers ou de retourner dans leur pays lorsque la sécurité y sera rétablie, à la suite d'un accord de paix ou de réconciliation nationale.

1) Migrants de transit proprement dits

Ce sont des personnes qui se destinaient initialement à des régions plus lointaines, l'Europe ou l'Amérique du nord, à la porte desquelles elles se sont trouvées bloquées faute de remplir les conditions d'obtention d'un visa. L'ensemble du Maghreb est désormais devenu une région de transit. Cela a commencé par le Maroc, le plus proche de l'Europe, puis s'est étendu à des pays de plus en plus lointains au fur et à mesure que les contrôles se renforçaient sur les routes les plus courtes. Successivement l'Algérie, la Tunisie, la Libye et maintenant la Mauritanie, sont devenus lieux

¹³ Kemal Kirisci 2004, 'Asylum, Immigration, Irregular migration and Internally Displacement in Turkey: Institutions and Policies', CARIM Analytical and Synthetic Note 2004/3, http://www.carim.org/publications/CARIM-AS04_03-Kirisci.pdf

d'embarquement pour des migrants venus du sud du Sahara ; le Liban, la Turquie et la Syrie pour ceux venus du Moyen-Orient ou d'Asie centrale.

La migration de transit est un phénomène nouveau, qui reflète un paradoxe : tandis que la circulation des personnes est de plus en plus aisée et bon marché, l'immigration est de plus en plus difficile et chère en raison de législations plus restrictives et d'un contrôle des frontières renforcé à l'entrée des principaux pays d'immigration. Beaucoup de migrants commencent le voyage mais ne peuvent l'achever. C'est ainsi que les pays qui bordent les grandes régions d'immigration se transforment en lieu de transit prolongé pour des migrants qui se destinaient à l'origine à leurs voisins.

Combien les migrants de transit sont-ils ? On ne peut s'en faire une idée – très imparfaite¹⁴ – que par les statistiques de police qui donnent le nombre de cas d'arrestations. En Turquie, le nombre de migrants situation irrégulière appréhendé par la police a culminé à 95.000 en 2000, puis il s'est régulièrement abaissé (dernier chiffre : 44.000 en 2005) ; les premiers pays de provenance sont l'Irak, la Moldavie, le Pakistan, l'Afghanistan et l'Iran. Au Maroc, le maximum a été atteint en 2003, avec 36.000 arrestations (30.000 en 2005), dont plus de la moitié de non marocains, pour la plupart des ressortissants d'Afrique subsaharienne. En Algérie et en Tunisie, les effectifs n'excèdent pas une dizaine de milliers par an. Tandis que le passage clandestin vers l'Europe se détournait progressivement des trois pays du Maghreb central, d'autres routes prenaient de l'importance, celles de la Libye et de la Mauritanie (30.000 personnes débarquées aux Iles Canaries en 2006).

On n'a aucune estimation sérieuse du nombre de migrants qui, après avoir transité par l'Afrique du nord, arrivent finalement à destination en Europe. Dans l'un des principaux pays européen de première destination, en Espagne, l'immigration en provenance d'Afrique subsaharienne qu'un très faible pourcentage de l'immigration totale : en 2006, sur 3,7 millions d'étrangers en Espagne, seulement 152.000, soit 4,1%, étaient originaires d'un pays d'Afrique subsaharienne ; le premier pays africain, le Sénégal, arrivait en 24^e position des pays de provenance, avec moins de 30.000 ressortissants, soit 0,8% du total (à comparer avec 511.294 ressortissants du Maroc, premier pays de provenance des étrangers en Espagne, soit 13,7% du total). On retrouve les mêmes pourcentages faibles d'Africains parmi les demandes de régularisation déposées en 2006 en Espagne.

Les quelques chiffres disponibles ci-dessus paraissent ainsi suggérer que le transit, notamment par l'Afrique du nord, en vue d'un passage clandestin en Europe : 1) est un phénomène d'ampleur relativement limitée par comparaison avec d'autres formes de migration ; 2) n'est pas en augmentation significative, tous pays de transit confondus, mais plutôt en constant déplacement, d'une route à l'autre ; 3) est néanmoins un drame humanitaire en raison des risques que prennent les migrants clandestins pour contourner des contrôles de plus en plus stricts.

Du fait que le dernier tronçon du voyage est le plus difficile, parce qu'illégal, il est également le plus cher, si bien que les migrants entrent sur le marché du travail de leur pays de transit afin de pouvoir poursuivre leur voyage. Au bout de quelque temps, ils se confondent ainsi avec la catégorie suivante, celle des migrants économiques en situation irrégulière.

2) Migrants économiques en situation irrégulière dans les pays du SEM

Dans certains pays du SEM, la présence sur le marché du travail informel, et souvent saisonnier, de migrants en situation irrégulière¹⁵ est un phénomène de plus grande ampleur que le transit. L'exemple

14 La statistique des arrestations ne donne qu'une idée très imparfaite du passage clandestin des frontières et du séjour irrégulier dans les pays du SEM : tous les migrants clandestins ne sont pas arrêtés et un même migrant, s'il est récidiviste, peut être arrêté plusieurs fois. Par ailleurs, la capacité de la police à arrêter les migrants et celle des migrants et des passeurs à éviter les contrôles policiers, sont variables au cours du temps.

15 En situation irrégulière vis-à-vis des lois sur l'entrée et le séjour des étrangers, aussi bien que des lois sur le travail.

le plus caractéristique de cette situation est la Libye, où la très grande majorité de la migration en provenance d'Afrique subsaharienne se destine au marché du travail libyen et non au passage en Europe via les îles italiennes de Lampedusa et Pantelleria. La Jordanie emploierait environ 450.000 étrangers en situation illégale, et seuls 10% des travailleurs immigrés sur son territoire auraient un permis de travail. Au Liban, les travailleurs syriens en situation irrégulière se seraient chiffrés par centaines de milliers jusqu'en 2005. En Israël, devenu pays d'immigration principalement non juive à partir des années 1990, la moitié des immigrés non juifs seraient en situation illégale, dont un nombre important passés clandestinement par la frontière terrestre avec l'Égypte au nord du Sinaï.¹⁶ En Algérie, l'économie saharienne attirerait des migrants en plus nombre que la perspective du passage vers l'Europe via le Maroc ou la Tunisie.

3) Réfugiés

Les années 2005 et 2006 ont connu une recrudescence de mouvements de réfugiés de grande ampleur. Les pays de départ de ces réfugiés se situent à la frontière, ou à proximité, d'un ou plusieurs pays du SEM : ce sont l'Iraq, le Soudan, les pays de la Corne de l'Afrique (Somalie, Érythrée, Éthiopie) et le Liban. Quant aux pays d'accueil, ce sont l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et la Turquie, ainsi que le Liban.

En Égypte, 2005-2006 a été marquée par la crise des réfugiés soudanais. La présence au Caire d'un important bureau du HCR explique l'entrée en Égypte de nombreux réfugiés du Soudan et de la Corne de l'Afrique. Ils y viennent dans l'espoir que le HCR leur accordera un statut de réfugié qui leur permettra de s'installer dans un pays tiers, si possible en Europe ou en Amérique. La détérioration de la situation dans leurs pays d'origine, notamment avec les massacres au Darfour, a considérablement accru la pression sur le bureau du HCR en Égypte, et allongé la durée de traitement des dossiers. À l'été 2004, il fut ainsi décidé d'accorder aux demandeurs d'asile une protection temporaire de six mois, le temps qu'ils puissent obtenir un rendez-vous pour la détermination de leur statut. Entre temps, la signature d'un accord de paix entre le gouvernement soudanais et l'armée de libération du sud Soudan, fit de l'octroi du statut de réfugié une issue improbable pour les demandeurs d'asile en provenance du sud Soudan, pour lesquels la seule solution offerte par le HCR devenait le rapatriement volontaire. Refusant de faire confiance à l'accord de paix, un groupe de 1500 à 3000 réfugiés soudanais, selon les estimations, entama un mouvement de protestation devant le bureau du HCR au Caire. Le mouvement dura trois mois et fut finalement dissout par la police égyptienne le 30 décembre 2005, au prix de 27 morts parmi les protestataires. La crise se poursuivit par l'arrestation de plusieurs milliers de soudanais, mais le gouvernement égyptien renonça finalement à déporter ceux auxquels le statut de réfugiés avait été refusé. Début 2007, le problème des réfugiés soudanais en Égypte reste donc entier.

Au Liban, les événements des années 2005 et 2006 ont provoqué des migrations d'ampleur considérable, parmi les libanais et surtout parmi les étrangers travaillant dans le pays. En 2005, ce fut le retour en Syrie des travailleurs syriens temporaires – plusieurs centaines de milliers de personnes, toutes ou presque en situation irrégulière – à la suite de l'assassinat de l'ex-premier ministre Rafic Hariri, qui provoqua un mouvement de ressentiment anti-syrien sans précédent parmi la population libanaise et se conclut par l'évacuation du Liban par l'armée syrienne. En 2006, les bombardements puis l'invasion du pays par l'armée israélienne créèrent une situation de grande confusion durant tout l'été 2006. Plusieurs dizaines de milliers de travailleurs immigrés réguliers – en majorité de femmes employées de maison, mais aussi des hommes arrivés récemment d'Égypte et de divers pays d'Asie du sud et d'Afrique en remplacement des Syriens partis l'année précédente – ont été rapatriés dans leur pays. Quant aux libanais, outre ceux qui ont trouvé refuge en Syrie et en Jordanie au moment des bombardements et ont regagné leur pays juste après – des centaines de milliers ? – un nombre encore

¹⁶ La réponse de l'état israélien – une politique d'expulsion systématique des immigrés eux-mêmes et de pénalisation de leurs employeurs – commencerait à se traduire par une réduction du nombre d'étrangers en situation illégale.

inconnu d'entre eux auront été découragés par la situation politique de leur pays, et auront pris la décision, soit de le quitter, soit de ne pas y revenir s'ils étaient déjà expatriés.

La Palestine a connu une nouvelle émigration, estimée à 100.000 départs de Cisjordanie et de Gaza depuis le déclenchement de la seconde Intifada en 2000. Quant à la construction du mur de séparation par l'armée israélienne à l'intérieur de la Cisjordanie, elle a eu entre autres conséquences celle d'enfermer environ 160.000 Palestiniens dans des enclaves totalement encerclées par le mur. D'autres réfugiés palestiniens, ceux d'Irak, se sont trouvés en 2006 une nouvelle fois sur les chemins de l'exode. Par contraste avec les Irakiens, accueillis en Jordanie et en Syrie avec une grande générosité, les Palestiniens d'Irak, qui s'étaient établis dans ce pays à la faveur du régime renversé, se sont retrouvés bloqués à la frontière irakienne, interdits d'entrer en Syrie ou en Jordanie.

L'afflux de réfugiés irakiens dans les pays arabes méditerranéens est, de tous les migrations de transit, celle qui revêt la plus grande ampleur et apporte les plus grandes incertitudes. La guerre et la montée de l'insécurité en Irak à la faveur de l'occupation militaire américaine, ont provoqué un déplacement de population sans précédent au Moyen-Orient. Quatre millions (début 2007) d'Irakiens auraient fui leur région d'origine, dont la moitié pour trouver refuge dans les pays voisins et dans le reste du monde. Selon les estimations les plus récentes du HCR (février 2007), la Syrie accueillerait environ 1 million de réfugiés irakiens, la Jordanie 700.000, l'Égypte 100.000, le Liban et la Turquie chacun plusieurs dizaines de milliers.¹⁷ Ces chiffres sont tous en augmentation rapide au moment de la rédaction du présent rapport, avec environ 50.000 nouveaux réfugiés irakiens chaque mois. Il s'agit de la plus importante vague de réfugiés jamais enregistrée dans la région. En effectif absolu, elle est déjà près de trois fois plus grande que l'exode palestinien provoqué par la création d'Israël en 1948. C'est aussi la vague de réfugiés dont la progression est la plus rapide dans le monde.¹⁸

Beaucoup de réfugiés irakiens appartenaient aux classes moyennes ou supérieures avant de quitter leur pays. Malgré leur niveau d'éducation en moyenne élevé, et en dépit du capital ou des économies qu'ils avaient souvent pu emporter dans leur fuite, leurs moyens s'épuisent rapidement. Ne pouvant accéder au marché du travail légal, ils en sont réduits à des emplois informels sous-payés, et plus souvent encore au chômage.¹⁹ Du fait que la très grande majorité des réfugiés irakiens sont dans des pays non signataires de la Convention de Genève de 1951 où le HCR ne dispose que de moyens limités, ils se retrouvent à la fois sans papiers et sans protection, dans une situation de grande vulnérabilité. Dans leurs pays d'accueil, leur afflux en grand nombre a exercé une pression considérable sur l'économie et sur la société, entraînant tour à tour une flambée des prix de l'immobilier, une inflation sur les marchés locaux, une surcharge des écoles et des services de santé, et enfin un dérèglement des marchés du travail. Après avoir fait preuve d'une hospitalité remarquable envers les réfugiés irakiens, la Jordanie, la Syrie et les autres pays du Moyen-Orient ont commencé à durcir les conditions d'entrée et de séjour des Irakiens, dans l'incapacité où ils se trouvent de continuer à faire face seuls, à peu près sans assistance internationale, à un mouvement d'une telle ampleur.

Les perspectives des deux millions de réfugiés irakiens étaient, au début de 2007, tout sauf claires : entre le retour impossible en Irak et l'admission improbable dans un pays occidental, la prolongation indéterminée du séjour dans les pays voisins de l'Irak au Moyen-orient semble la seule hypothèse réaliste, au prix d'une montée des problèmes économiques et sociaux.

Les trois catégories ci-dessus – 1) migrants de transit, 2) migrants économiques, 3) réfugiés – pour distinctes qu'elles soient par les motivations initiales des migrants, finissent par se confondre si l'on considère leurs conditions économiques, sociales et administratives. En effet, comme il faut parfois très longtemps aux migrants en transit pour embarquer vers une nouvelle destination et aux réfugiés

17 <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/iraq?page=intro>

18 <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/9679>

19 Kristele Younes and Sean Garcia, Iraqi Refugees: Critical Needs Remain Unmet
<http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/9707>

pour obtenir un visa de réinstallation, et comme tous n'y parviendront pas, les migrants et réfugiés qui étaient initialement en transit deviennent des immigrants, qui entrent, le plus souvent irrégulièrement, sur le marché local de l'emploi.

L'installation durable d'immigrés – qu'il s'agisse à l'origine de migrants de transit, de travailleurs étrangers embauchés irrégulièrement dans des emplois informels, ou encore de réfugiés politiques contraints de rester et, pour cela, de trouver du travail – est généralement perçue comme indésirable par les gouvernements des pays du SEM²⁰, car elle met au défi des économies déjà minées par le chômage et par le sous-emploi des nationaux, des institutions sociales (écoles hôpitaux, ...) déjà surchargées, et des appareils administratifs et légaux mieux adaptés à traiter de l'émigration de nationaux que de l'immigration d'étrangers.

20 A l'exception notoire de la Syrie et de la Jordanie, dont les gouvernements et la population ont fait preuve d'une hospitalité exemplaire envers les réfugiés irakiens, dont le nombre avoisinerait désormais le million dans chacun de ces deux pays et que l'on considère comme des 'hôtes' plutôt que comme des réfugiés, car le précédent palestinien est dans tous les esprits.

Introduction

Philippe Fargues

In order to understand the recent changes that have been taking place in patterns of migration in the South and East Mediterranean (SEM) countries, particularly in the years 2005 and 2006, we need to place these countries, not only in the framework of Euro-Mediterranean partnership, but also in the context of the 'Middle East and Northern Africa' region which includes the Arab countries of the Gulf and Libya which are the destinations for around 40% of emigrants of the region covered by this Report.

As far as international migration is concerned, until around 1990 the Middle East and North Africa were divided schematically between countries of destination and countries of origin, depending on whether or not they were oil producers. On the one hand, the large oil-exporting countries enjoyed an abundance of capital, but a shortage of national labour compensated for by the massive importation of immigrant labour, to the point that the Gulf and Libya became the third region of immigration in the world after the USA and the European Union. On the other hand, the non-oil-producing countries suffered from the opposite combination of a capital deficit and a labour surplus, and have become countries of emigration, to the oil-producing Arab countries, and to the rest of the world. The only exceptions are Algeria and Iraq which both earn substantial revenue from their hydrocarbons but which that have not been able to transform this into full employment for their citizens. Turkey is among the countries of origin, with emigration oriented mainly towards Europe, but also towards the Arab Peninsula.

After three decades of stability this situation has begun to change and the distinction between countries of immigration and countries of emigration has become less clear. The oil-producing countries continue to attract foreign manpower but are now faced with domestic unemployment, and their governments are responding to this with increasingly restrictive immigration policies not dissimilar to those introduced by European countries. The non-oil-producing countries have become new countries of destination and transit on the routes of globalized migration, whilst remaining countries of emigration for their own nationals. Here too governments reacted to the new situation with restrictive immigration policies. At the same time governments have discovered that their expatriates are an exploitable resource which can be used to pursue national goals, and have developed policies to strengthen the ties of emigrants with their countries of origin.

Twelve to fifteen million emigrants

How many emigrants are there in the Arab world and Turkey today? There is no single answer to this apparently simple question since the number of migrants varies depending on who is counted as a migrant, and on who does the counting. There are a great many figures on this subject which in turn feed a range of controversies, making some clarification necessary.

A migrant can be defined on the basis of two criteria: country of nationality, according to which immigrants are resident foreigners; and country of birth, according to which they are residents born abroad. The difference between the two definitions is on the one hand those persons born abroad but who have taken the nationality of their country of residence (i.e. naturalised immigrants), and on the other hand, those foreign residents who were not born abroad (people born in the country to foreign parents). In some countries, people who are neither foreigners nor born abroad are counted as immigrants, but nationals in the country of one of the two immigrant parents (often referred to as 'second-generation migrants').

Statistics on the number of migrants also varies according to whether this is done by the country of origin or the country of residence. If immigrants are defined by their country of birth, the two counts will only differ in cases where political borders are contested, or are moved. If, on the other hand, the definition of immigrant is based on the country of nationality, the counts will practically always differ. The legal category of nationality can be interpreted in different ways. The fact that those with several—actual or potential—nationalities can be counted as a national by more than one country, has a considerable impact on migratory statistics.

For example, the Dutch and Moroccan authorities would give different responses to the same question: ‘How many Moroccans are resident in the Netherlands?’ using the same source of the Dutch population register on 1 January 2005. For the Dutch authorities there were 91,558 residents with Moroccan nationality, whereas for the Moroccan authorities there are around three times as many with at least 299,897 (all first-generation migrants born in Morocco plus all second-generation migrants with both parents born in Morocco naturalised or not), and at the most 315,821 (the last group plus second-generation migrants with one parent born in Morocco).

In the region examined the number of migrants counted by the consulates of the country of origin is always higher than the number counted by the statistical institutes of their countries of residence. In other words, the figures provided by the host countries give us a more limited picture of migration than those of the country of origin. The relative difference varies from +13% for Turks and +29% for Algerians, to +246% for Egyptians. In the European Union (EU25) and for the seven countries of origin for which calculations can be made (Algeria, Egypt, Lebanon, Morocco, Palestine, Tunisia and Turkey) there are 5,635 million migrants from Arab countries and Turkey according to the host countries data, against 8,177 million registered at the consulates of the countries of origin, with a difference of 2,542 million. These 2.5 million cover persons with dual nationality, temporary migrants who have left the country but who remain on the consular lists, but also illegal migrants for whom registration at a consulate offers some protection in a dangerous environment where they are forced into clandestinity. If we also take into account the poor quality of the statistics for more than half the countries covered, we can assert that the number of first-generation emigrants (born in the country of origin), from all destinations, amount to 12–15 million for the Arab countries, and around 3 million for Turkey.

The great majority of these migrants are split in approximately the same numbers between Europe and the oil-producing Arab countries, Saudi Arabia, the Gulf Emirates and Libya. The rest, around 10% of first-generation emigrants, are found in North America or Australia. The greater part of this emigration has a low level of skills and education, but we can distinguish between the generations (young people tend to be better qualified) and between destination countries. Only 10% of first-generation migrants from Arab countries and Turkey to Europe are university graduates, but this figure rises to 58% for those emigrating to Canada and the USA. This is explained by the immigration policies followed by the two sides of the Atlantic: which attracts qualified labour in North America, and blocks labour migration in Europe.

The migrants from the Maghreb and Turkey are found mainly in Europe, whereas those from the Machrek tend to be in the oil-producing Arab countries or Northern America. The destination itself helps determine the nature of emigration, which is implied by the administrative and statistical terminology of countries like Egypt and Jordan, where emigration to the Gulf and Libya is described as ‘temporary’ whereas emigration to the rest of the world is described as ‘permanent’? This is probably not systematically the case if we look at the number of exceptions to the rule: for example, the growing frequency of temporary migration from Egypt to European countries such as Italy or France, or the permanent migration from Egypt to the Arab Peninsula where second-generation Egyptians are counted. The distinction made by the Egyptian and Jordanian authorities tends to reflect the differing policies of the host countries which are oriented towards integration in Europe and—even more so—in North America, but towards exclusion in the Arab countries.

Today emigration from Arab countries is on the rise. This is the case for Morocco, which is one of the main countries of emigration in the region together with Egypt. In the last twelve years the number

of Moroccans registered with their consulates has doubled, from 1,545 million in 1993 to 3,185 million in 2005. This is an increase of +6.0% a year and almost five times as fast as the growth of the resident population of Morocco (+1.38% a year). This acceleration of Moroccan emigration in recent years is reflected in the numbers registering with their consulates abroad: +92,195 a year in 1993–1997 (i.e. an annual growth rate of +5.4%), +132,804 a year in 1997–2002 (+5.9% a year), and +201,107 a year in 2002–2005 (+7.0% a year). Other Arab countries such as Lebanon, Egypt and Algeria have also experienced an upsurge of emigration in the last decade. By contrast, Turkey shows signs of becoming a country where emigration will soon be a thing of the past.

If we consider the structural factors there is every probability that emigration from the Arab countries will continue and will increase in the coming years. The external factors—the growth of the economic disparities between the non-oil-producing Arab countries (but not Turkey), and the destination countries of their migrants; Europe’s call for immigrant workers to maintain the size of its active population and to compensate for the arrival of smaller generations at working ages; and the labour demand of the Gulf countries where the increase in oil prices is translated into the growing demand for construction and services—will all remain in place at least for the coming decade. There is also the risk posed to the weak economies of the countries on the Southern shore by the planned free-trade area in the Mediterranean in application of the association agreements with the European Union in the framework of the ‘Barcelona process’.

The internal factors of emigration (the ‘push’ factors) will continue to play. They are a combination of demographic pressure on labour markets, unemployment and under-employment, low pay, etc. set against the backdrop of a deficit of governance. This creates a vicious circle from which the Arab countries (but not Turkey) are unlikely to emerge in the immediate future. But it would be wrong to see emigration simply as the solution to a problem, since it is also the exercise of freedom of movement. A demographic examination of the situation allows us to see these two faces of emigration: the reaction to opportunities which are blocked, on the one hand, and the reaction to opportunities which open up, on the other.

The Arab countries and Turkey have experienced a marked drop in birth rates as of the mid-1980s. On labour markets this will translate into reduced pressure on employment, but not before 2010 or 2020. Alongside this is a change linked to the drop in birth rates, in the opposite direction: that is, the entry of a growing number of women on the labour market. From this point of view, demography exerts a constraint. But there is also another side to the rapid drop in birth rates and this is the break in the type of life histories of the older and newer generations. Today young adults are in a radically different situation to that of their parents, since they have far fewer responsibilities: they have fewer dependent children (thanks to their low fertility) and many brothers and sisters to help take care of older persons (thanks to the high fertility of the previous generation). They are free of the demographic constraints that shaped the life of earlier generations and enjoy a freedom of movement which did not exist previously. For earlier generations the decision to emigrate was based on a need to feed the family whereas for the younger generations it is a way to resolve problems and improve personal life chances.

Renewed interest in the diasporas

For decades development and employment have been the leitmotifs of the economic and social agendas of the non-oil-producing Arab countries and Turkey. In this context it is generally recognised that the emigration of surplus manpower relieves pressure on the labour market, and indirectly, on the state. The policy position on emigration varies from incitation to *laissez-faire*. It also varies with the level of education and training of emigrants: governments are inclined to promote the emigration of unqualified labour but become concerned when it comes to the emigration of qualified labour.

As of the 1960s (Turkey, Morocco, Tunisia, Algeria) and 1970s (Egypt, Jordan), the governments of some countries have actively facilitated the emigration of their citizens, and some have made this an

integral part of the growth strategies in their national development plans. In its 1968 five-year plan Morocco set as a goal the highest possible number of emigrants in order to guarantee the smallest possible number of unemployed, and to attract the maximum financial resources into the national economy with emigrants remittances. Morocco has never abandoned this line, even when, from 1973 onwards European governments one after another closed their doors to the immigration of workers. King Hassan II was perfectly coherent when affirming his reservations about the integration of Moroccan emigrants in Europe and his refusal to recognise dual nationality: emigration is an export, and must be promoted as such for the benefit of Morocco. In his speech of the throne in 2005, King Mohammed VI went further than his father: he recognised that the majority of emigrants do not return home, but do keep close ties with their country of origin. He paid his respects to ‘the sincere patriotic fervour of our faithful community residing abroad’ and announced a reform of the nationality law, in particular, the granting of Moroccan nationality to second-generation emigrants.¹

In Egypt a Ministry of Manpower and Migration was set up in 1996 and one of its objectives was to link emigration policy with the national interests of the state.² Regarding emigration Egyptian citizens often find themselves in an illegal situation in their destination country, and in order to contain the phenomena, the Egyptian government has launched an information campaign which also covers the risks associated with illegal migration and the work opportunities for legal migrants on foreign labour markets, and planned cooperation with the destination countries in order to exchange information on labour markets.

Other countries have a more reserved policy vis-à-vis flows of emigration. Algeria, which unilaterally put a stop to emigration in 1973 has long been divided between two positions: on the one hand, its oil and gas wealth mean that the remittance income of its emigrants is not very important, and in defence of its anti-imperialist stance the government has more than once spoken out against emigration as a form of post-colonial dependence. On the other hand, from independence to the present day Algeria has been unable to guarantee full employment on a labour market which is undermined by an unemployment rate ranging from 20% to 30%, and has thus carefully avoided organising the return of its emigrants. This ambiguity persists: a 2005 regulation changed the law on nationality so that all children born to an Algerian mother were entitled to Algerian nationality at birth, in the same way as a child born to an Algerian father, but in a speech in 2006 President Bouteflika criticized the principle of dual nationality.³ Taking into account the intense movement between Algeria and France, the Algerian authorities have consistently argued in favour of improving the movement of people and easing the procedures for obtaining a visa.

Lebanon, for its part, has expressed concern about the haemorrhage of emigration. This outflow failed to stop with the end of the civil war (1975–1989) and risks increasing again after the war of summer 2006.⁴ In the period 1987–1996 around one fifth of adults (21.5% of men and 14.6% women aged 25–40 years) emigrated and in the five following years almost one out of ten adults (9.1% in 1997–2002) emigrated.⁵ Several political currents fear that emigration affects some religious communities more than others, and undermines the balance between the different communities, and have criticised the government for the positive image it likes to give of the Lebanese diaspora and its influential position of its members worldwide.⁶

1 Speech of the throne by H.M. King Mohammed VI, Tangier, 30 July 2005.

2 <http://www.emigration.gov.eg/>

3 M. Saâdoune, ‘Retour sur le discours du Président. Les sorties de texte de Bouteflika’, *Le Quotidien d’Oran*, 7 June 2006.

4 Guita Hourani and Eugene Sensenig-Dabbous, *Insecurity, Migration and Return: The Case of Lebanon Following the Summer 2006 War*, CARIM Research Report, 2007.

5 Robert Kasparian and Choghig Kasparian, ‘Emigration, emploi et conditions économiques. Le cas du Liban’, communication presented at the seminar *Forecasting Economic International Migration in the Euro-Mediterranean Area, 2005–2025*, Istanbul, 2006 (www.carim.org).

6 Fadia Kiwan (2005), ‘La dimension politique et sociale des migrations au Liban’, in Fargues 2005a, pp. 187–92.

The Arab Mediterranean countries and Turkey have all set up institutions, often ministries, to reinforce the links between countries of origin and their expatriates. These institutions follow two lines of action, one economic and the other cultural.

The economic line consists of maximising the benefit that the country can get from attracting financial resources from its diaspora. It urges immigrants to transfer the maximum savings to their country of origin, and to realise the greatest possible investments there. That goal had an import in the adoption by all the emigration countries of the reform of the banking and tax system, liberalising the movement and investment of money. Nevertheless, we do not know the real impact of these policies on the volume of remittances savings of emigrants, their impact on the relation between consumption and investment, including investment in human capital (education, health), or on the perverse effect that receiving funds from abroad (like all unearned income) would have on inhibiting production at home. On the other hand, the strength of an economy heavily dependent on this type of financial transfer is uncertain. Remittances have a cycle which peaks some years after the migrant's arrival and then drops according to the needs of who settle in his host country. In other words, in order to have a constant flow of remittances, there needs to be a constant flow of new emigrants.

The cultural line is based on the assumption that the great majority of emigrants do not return to their countries of origin except for short stays.⁷ In western countries where family reunification is recognised as a basic right, emigrants have brought their wives and have had children. The arrival of the second generation is accompanied by a cultural transition within the family; the parents were raised in the country of origin and the children in the host country. In order to maintain the ties of the second generation with their country of origin, ministries and public institutions for emigration have developed a series of activities to encourage them to strengthen their Arab or Turk (language courses, holidays in the country of origin), and Moslem (religious training) identity. In particular, the training of imams in their country of origin is seen as a guarantee against the self-nomination, within migrant groups, of elements likely to disturb public order and to fall prey to extremist movements.⁸

Finally, countries of origin are not much inclined to give political rights to their expatriate citizens. To date, only Algeria has extended the right to elect and to be elected to second-generation émigrés, and Morocco is taking steps in the same direction.⁹ In the past the Syrian government has been unwilling to be reconciled with a diaspora which protects its opponents abroad, but in 2005–2006 it organised a series of events to mobilise its expatriates in support of an international political propaganda drive in its favour.

A new region of immigration

In the SEM there are two countries with more than 1 million regular immigrants: Israel (1.9 million) and Turkey (1.3 million).¹⁰ Some other countries have several hundreds of thousands of regular

7 A 2006 survey on Morocco provides information on a phenomena which is a focus of policies promoting temporary migration, that is, the return migrant and his contribution to the development of the country of origin. The survey reveals that the return migrant does not have the sort of means profile necessary to support development plans, since he generally has a low level of education and limited financial means. Those who invest in economic activities do so in very small projects, which do not have a great transmission effect on the local economy, particularly in terms of job-creation.

8 Philippe Fargues (ed.) 2005b, Seminar Conclusions, 'Politiques d'intégration: la vision des pays tiers méditerranéens' Tunis, 12–15 December 2005, <http://www.carim.org/Publications/200512-CARIM-TunisSem.pdf>.

9 Speech by King Mohammed VI, 5 November 2005.

10 According to the United Nations database, Jordan has 2 million immigrants. This includes Palestinian refugees in the décompte of immigrants. However, most Palestinian refugees in Jordan are born in Jordan and have Jordanian nationality, and are therefore not immigrants by either definition, i.e. by place of birth or by nationality. For a discussion on this point, see Fargues, 2006, International Migration in the Arab Region: Trends and Policies, UN Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, May 2006, p. 35. http://www.un.org/esa/population/publications/EGM_Ittmig_Arab/P09_Fargues.pdf

immigrants: Jordan with 392,293 foreigners in its 2004 census, of which a majority of Egyptians, generally agricultural workers, and some tens of thousands of Asians;¹¹ Lebanon, where over 50,000 residence permits are issued each year to women immigrants from Sri Lanka and the Philippines who are employed in domestic service. There are, in addition, other substantial migratory flows each amounting to hundreds of thousands, even though this is not reflected in the data: Sudanese in Egypt, Iraqis in Syria and Jordan and temporary and illegal Syrian workers in Lebanon (before the evacuation of Lebanon by the Syrian army in spring 2005). However, these figures do not take into account illegal immigrants, which constitute a new and important element in the countries that remain important sources of emigration, and which we will discuss later.

In the SEM countries the policy is to reserve employment for nationals. Concerned about a two-digit level of structural unemployment, all governments have adopted legislations in order to reduce foreign competition on their labour markets. However, in the face of rising illegal migration, only two of these countries -- Morocco in 2003¹² and Tunisia in 2004 --¹³ have developed legal instruments to deal with this in the form of laws on the entry, residence and exit of foreigners. These laws provide for severe penalties not only for traffickers, but also for migrants themselves, but they do not contain regulations to protect them against maltreatment by employers or the authorities. It is in this context that governments of the Maghreb countries foresee a global approach to migration, through which the prevention of illegal migration and the reopening of legal channels of economic migration must be two inseparable faces of any coherent migration policy in the Mediterranean.

When temporary migrants or transit migrants settle, the question of their integration in the host country arises. The European Commission has recommended that immigrants should progressively acquire rights and duties which guarantee them the same treatment as nationals of the host countries after a certain number of years (the right to family reunification, access to work and equal treatment in the workplace, civil rights, protection against discrimination, particularly racial discrimination and discrimination in the workplace). Arab countries have no plan of this type. Integrating immigrants, whether Arab or non-Arab, in society is simply not on the agenda. In this sense Turkey stands out for its policy of integrating ethnic Turkish immigrants.¹⁴

Transit migration to the South and East Mediterranean (SEM) countries

The majority of SEM countries have now become receiving countries for migratory flows, while they all remain key issuing countries. A cycle of immigration has begun, while the cycle of emigration is not yet complete. In contrast to the transition from a country mainly producing migrants to one mainly receiving migrants which has characterised the Mediterranean European countries during the last ten to twenty years, this change does not mean the end of emigration in SEM countries. Regarding incoming migration most SEM countries respond to a group of factors of which the demand of receiving countries is not the key determining factor.

11 In Jordan, however, the 2004 population census with the first results published in 2006, revealed a presence of foreigners less important than foreseen on the labour market (191,000 against 220,000 according to the estimates made before the census), of which almost three-quarters are Egyptians.

12 Khadidja Emadmad, 2005, Moroccan law of 11 November 2003 on the entry and presence of foreigners in Morocco and illegal emigration and immigration, Synthetic and Analytical Notes CARIM-AS 2004/01, http://www.carim.org/Publications/CARIM-AS04_01-Elmadmad.pdf

13 Hafidha Chékir and Farah Ben Cheik (2005), 'Tunisie: la dimension juridique des migrations internationales', in Fargues (ed.), 2005a.

14 Kemal Kirisci 2004, 'Asylum, Immigration, Irregular Migration and Internally Displacement in Turkey: Institutions and Policies', CARIM Analytical and Synthetic Note 2004/3, http://www.carim.org/publications/CARIM-AS04_03-Kirisci.pdf

This sort of immigration is often labelled indiscriminately as ‘transit migration’, to take account of the provisional and often unintentional nature of stay in the host country. In ordinary language, ‘transit’ means stopping for some time in a place en route between the point of origin and a point of destination, without intending to remain there. The great majority of those in transit are thus travellers rather than migrants, and duration is a key criterion when making a distinction between the two categories: starting from how long a person has to be ‘travelling’ before they become an immigrant? For lack of this sort of criterion and of any reliable data on a population of which a part consists of illegal migrants in the transit country, transit migration is a phenomenon difficult to observe.

There are at least three distinct types of those commonly known as transit migrants:

1. transit migrants in the strict sense: economic migrants attracted by another region other than the one where they find themselves temporarily, waiting to reach their final destination.
2. economic migrants: migrants attracted by the opportunities offered on the labour market of the country where they are, generally in the informal sector, and who become mixed up with transit migrants because they come from the same countries, do not respond to a formal demand for labour, and who may thus be considered undesirable by the government of the country in question.
3. Refugees: refugees who are blocked in their country of first asylum, waiting to be resettled in a third country or to return to their home country when the security is re-established following a peace agreement or national reconciliation.

1) Transit migrants strictus sensus

Transit migrants are those people initially heading for regions further away, such as Europe or North America, and who remain blocked at the border because they do not meet visa conditions. The Maghreb has now become a transit region. This began with Morocco as the closest country to Europe, then it spread to countries ever further away as controls were reinforced on the shorter routes. Subsequently Algeria, Tunisia, Libya and now Mauritania, became places of embarkation for migrants from sub-Saharan Africa and Lebanon, Turkey and Syria for those coming from the Middle East or central Asia.

Transit migration is a new phenomenon, and reflects a paradox: at a time when the movement of people has become increasingly easy and affordable, immigration has become increasingly difficult and costly due to more restrictive legislations and reinforced border control at the entry to the main countries of immigration. Many migrants begin their journey but are unable to reach their destination. This means that the countries bordering on the key regions of immigration become places of prolonged transit for migrants destined for other neighbouring countries.

How many transit migrants are there? One gets some, albeit very partial,¹⁵ idea from the police statistics for the number of arrests. In Turkey the number of illegal migrants arrested by the police was 95,000 in 2000, after which it fell steadily (the latest figure is 44,000 in 2005); the first countries of origin are Iraq, Moldavia, Pakistan, Afghanistan and Iran. In Morocco, the maximum was reached in 2003, with 36,000 arrests (30,000 in 2005), of which over half were non-Moroccans, for the most part from sub-Saharan Africa. In Algeria and Tunisia, these do not exceed ten thousand a year. As clandestine passage to Europe was opposed progressively by three central Maghreb countries, other routes such as Libya and Mauritania became important (30,000 landing in the Canary Islands in 2006).

¹⁵ The data on arrests give a very approximate idea of clandestine border crossing and illegal presence in SEM countries insofar as not all clandestine migrants are arrested and the same migrant may be arrested several times. Furthermore, the ability of the police to stop migrants and that of migrants and traffickers to avoid control policies are subject to change over time.

There are no reliable estimates of the number of migrants who arrive at their final destination in Europe after having transited via North Africa. In Spain which is one of the main European countries of first destination, immigration from sub-Saharan Africa accounts for a very low percentage of total immigration: in 2006, of 3.7 million foreigners in Spain, only 152,000, or 4.1%, were from the countries of sub-Saharan Africa; the first African country, Senegal, ranked 24th among the countries of origin, with less than 30,000 citizens, or 0.8% of the total (in comparison with 511,294 Moroccan citizens, first country of origin for foreigners in Spain, or 13.7% of the total). The same low percentages of Africans are registered among the demands for regularisation made in 2006 in Spain.

The few figures available thus suggest that transit, particularly via North Africa, in view of a clandestine passage to Europe: 1) is a relatively limited phenomenon by comparison with other forms of migration; 2) is not increasing significantly, with all transit countries mixed up, but is instead constantly shifting from one route to another; and 3) is a human drama due to the risks taken by clandestine migrants in order to avoid increasingly strict controls. Indeed, the last part of the journey is the most difficult, because it is illegal. It is also very expensive, so that the migrants enter the labour market of the transit country in order to have the means to continue their journey and after some time tend to become mixed up with the category of illegal economic migrants.

2) Illegal economic migrants in SEM countries

In some SEM countries the presence of illegal migrants in the informal, and often seasonal, labour market¹⁶ is a more substantial phenomenon than transit migrants. The best example is Libya where the very large majority of migration originating in sub-Saharan Africa is destined for the Libyan labour market and not for Europe via the Italian islands of Lampedusa and Pantelleria. Jordan employs around 450,000 foreigners illegally, and only 10% of immigrant workers on the territory have a work permit. In Lebanon, illegal Syrian workers were in the hundreds of thousands until 2005. In Israel, which has become a country of mainly non-Jewish immigration as of 1990, half non-Jewish immigrants are illegal, and a significant number pass clandestinely by the land border with Egypt in Northern Sinai.¹⁷ In Algeria the Saharan economy attracted migrants in greater numbers than the chance of passage towards Europe via Morocco or Tunisia.

3) Refugees

The years 2005 and 2006 witnessed an upsurge of large refugee flows. The countries of departure of these refugees were located at the borders, or near, of one or more SEM countries: Iraq, Sudan, the countries of the Horn of Africa (Somalia, Eritrea, Ethiopia) and Lebanon. The host countries are Jordan, Syria, Egypt and Turkey, and to a lesser extent Lebanon.

In Egypt 2005–2006 was marked by the Sudanese refugee crisis. The presence of an important UNHCR office in Cairo meant the arrival of a large number of refugees from Sudan and the Horn of Africa in the hope that the UNHCR would grant them refugee status which would allow them to resettle in a third country, if possible in Europe or Northern America. The worsening situation in their countries of origin, particularly with the massacres in Darfour, considerably increased the pressure on the UNHCR offices in Egypt, and extended the time needed to deal with applications. In summer 2004 the decision was taken to give asylum-seekers temporary protection for six months, that is, the time needed to obtain an interview to decide on their status. Meanwhile, a peace accord was signed by the Sudanese government and the Southern Sudan Liberation Army, making granting refugee status unlikely for asylum-seekers from Southern Sudan, for whom the only solution offered by the UNHCR

¹⁶ Illegal both as regards their entry and presence on the territory and in terms of employment legislation.

¹⁷ The Israeli response has been the systematic expulsion of immigrants and the punishment of their employers which has in turn led to a reduction of the numbers of illegal foreigners.

became voluntary repatriation. Refusing to trust the peace agreement, a group of an estimated 1,500–3,000 Sudan refugees organised a protest in front of the UNHCR offices in Cairo. The protest lasted three months and was finally broken up by the Egyptian police on 30 December 2005, at the cost of 27 dead among the protesters. The crisis continued with the arrest of a large number of Sudanese, but the Egyptian government eventually abandoned the idea of deporting those refused refugee status. In 2007 the problem of Sudanese refugees in Egypt remains unresolved.

In Lebanon, the events of 2005 and 2006 have triggered considerable waves of migration among the Lebanese and above all among foreigners working in the country. Following the assassination of the former Prime Minister, Rafic Hariri, there was an unprecedented outbreak of anti-Syrian feeling among the Lebanese population. This provoked the return to Syria of several hundreds of thousands of temporary Syrian workers, all or nearly all illegal and ended with the evacuation of Lebanon by the Syrian army. In 2006, the bombing followed by the invasion of Lebanon by the Israeli army created a situation of great confusion throughout the summer of 2006. Several tens of thousands of regular immigrant workers—mostly women employed in domestic work, but also men who had arrived from Egypt and various Southern Asian countries and Africa to replace the Syrians who left the country the year before—have been repatriated to their countries. Regarding the Lebanese, besides those who found refuge in Syria and Jordan during the bombings and who have since returned to their country—hundreds of thousands?—a still unknown number were discouraged by the political situation in the country, and took the decision either to leave the country, or to not return to it if already expatriates.

Since the start of the second intifada in 2000 Palestine has experienced a new wave of emigration from West Bank and Gaza, estimated at 100,000. The construction of the separation wall by the Israeli army in the West Bank has closed around 160,000 Palestinians in enclaves totally encircled between the wall and the Green Line. In 2006 Palestinian refugees from Iraq found themselves once again on the road of exodus. In contrast with Iraqis hosted in Jordan and Syria with great generosity, Palestinians who had settled in Iraq thanks to the, now overthrown, regime, found themselves blocked at the Iraqi border and refused entry to both Syria and Jordan.

Of all transit migration the influx of Iraqi refugees to the Arab countries of the Mediterranean is the largest and most uncertain. The war and rising insecurity in Iraq under U.S. military occupation have provoked an unprecedented displacement of population into the Middle East. Four million (estimate number at the beginning of 2007) Iraqis fled their region of origin, to find refuge in a neighbouring country or the rest of the world. According to recent UNHCR estimates (February 2007), Syria hosted around 1 million Iraqi refugees, Jordan 700,000, Egypt 100,000, Lebanon and Turkey several tens of thousands each.¹⁸ At the time of writing these figures were rising rapidly, with around 50,000 new Iraqi refugees or internally displaced persons each month. It is the most important wave of refugees ever registered in the region; it is almost three times greater than the exodus of Palestinians following the creation of the state of Israel in 1948 and the fastest growing flow of refugees in the world.¹⁹

Many Iraqi refugees belonged to the middle or higher classes before leaving their country. Despite their relatively high level of education, and despite capital or savings that they were often able to take with them when they fled the country, their means were rapidly depleted. They do not have access to the legal labour market, and resort to underpaid informal work or remain unemployed.²⁰ The great majority of Iraqi refugees are in countries which are not signatories to the Geneva Convention of 1951 and where the UNHCR only has limited resources. This means that they are without documents and without protection, in a situation of great vulnerability. The arrival of large numbers of refugees in host countries put considerable pressure on the economy and society, triggering increases in property

18 <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/iraq?page=intro>

19 <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/9679>

20 Kristele Younes and Sean Garcia, *Iraqi Refugees: Critical Needs Remain Unmet*
<http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/9707>

prices, inflation on local markets, a overburdening of schools and health services, and a deregulation of labour markets. After having provided a remarkable level of hospitality to Iraqi refugees, Jordan, Syria and other Middle Eastern countries find themselves having to cope with an unprecedented migratory flow virtually without international help and have now begun to step up conditions for entry and stay of Iraqis.

At the beginning of 2007 the future of the two million Iraqi refugees was still unclear: return to Iraq was impossible and entry to a western country was unlikely, making their indefinite stay in neighbouring countries in the Middle East the only realistic hypothesis, at the price of rising economic and social problems, for the host country as well as for the refugees themselves.

The three categories of transit migrants, economic migrants, and refugees differ in terms of their reasons for migrating, but the distinction becomes less clear if we consider their economic, social and administrative condition. Indeed, it sometimes takes a very long time for migrants in transit to start out for a new destination and for refugees to obtain a re-entry visa, and as not all of them arrive at their destination, migrants and refugees in transit may become immigrants who enter the local labour market, more often than not, illegally.

The long-term integration of immigrants—transit migrants, foreign workers employed illegally in the informal sector, or political refugees forced to remain and in need of work—is generally seen as undesirable by the governments of the SEM countries²¹ because it puts a strain on economies already undermined by domestic unemployment and underemployment, overburdened social institutions (schools, hospitals, etc.), and the administrative and legal apparatus which is better adapted to deal with the emigration of nationals than with the immigration of foreigners.

21 With the exception of Syria and Jordan where the governments and population provided an exemplary level of hospitality to around a million Iraqi refugees in both countries, who were in turn treated as 'guests' rather than as refugees.

ALGERIA

ALGÉRIE

Algérie : la dimension démographique et économique des migrations

Nacer-Eddine Hammouda

Le phénomène migratoire dans toutes ses dimensions, sociopolitiques et économiques, a suscité en 2006 un intérêt grandissant dans les débats publics. Les médias nationaux lui consacrent un espace plus important qu'auparavant. Au moins deux enquêtes nationales ont été réalisées durant l'année 2006 : la première consacrée à la migration irrégulière subsaharienne et l'autre à la migration de retour. Ces deux enquêtes ont bénéficié d'un financement international, principalement européen. Les résultats seront probablement disponibles au courant de l'année 2007. Des enquêtes plus localisées, à Bejaia par exemple, sont réalisées dans un cadre universitaire. Les géographes et urbanistes, notamment de l'Université d'Annaba, se sont aussi penchés sur la migration sub-saharienne en 2006. Le lien entre remises d'épargne des migrants et développement local intéresse nos économistes.

A première vue, on peut affirmer que le phénomène migratoire prend de l'ampleur dans toutes ses dimensions de façon simultanée. L'émigration dans ses deux composantes légale et illégale ne tarit pas, bien au contraire, malgré tous les freins imposés par les pays d'accueil. Plusieurs procès de 'harragas' défrayent la chronique des quotidiens. D'un autre côté, les statistiques douanières enregistrent un accroissement du nombre de retours parmi les changements de résidence. Quant à la migration de transit, elle devient de plus en plus voyante et l'on assiste également à une immigration économique dans l'extrême sud en plus des migrations pendulaires traditionnelles que cette région connaît.

Du point de vue économique et financier, les statistiques de la banque d'Algérie indiquent une augmentation des transferts, dans les deux sens : à l'entrée et à la sortie du pays. De leur côté les statistiques du centre national du registre de commerce (CNRC) montrent une présence non négligeable d'investisseurs étrangers. De même, l'agence nationale de l'emploi et de la main d'œuvre (ANEM) enregistre plusieurs milliers de travailleurs étrangers, notamment ceux soumis à l'obligation d'avoir un permis de travail.

Dans cette présentation, en absence de données globales sur l'émigration algérienne dans le monde, nous focaliserons notamment sur la France, qui concentre le taux le plus important de migrants algériens.

1. Emigration

La statistique de la police des frontières (Tableau 1) montre un accroissement considérable des sorties de nationaux : de 1 million en 2000 à plus de 1,5 millions en 2005 toutes destinations confondues. Les départs vers l'Europe et notamment la France se sont particulièrement accrus. Il s'agit cependant de toutes les sorties, simples et multiples, y compris pour des courts séjours à l'étranger. Faute de statistiques dans le sens inverse, sur les entrées aux frontières de nationaux algériens, on ne peut en tirer aucune estimation des flux migratoires eux-mêmes. Quant aux fluctuations importantes des départs vers certains pays (par exemple l'Espagne), elles reflètent l'effet d'appel des régularisations entreprises par ces pays, mais aussi la présence de fraude documentaire. Par ailleurs, les pays de destination définitive ne sont pas connus dans la mesure où les statistiques de départ ne saisissent que la première destination à la sortie du territoire national.

Dans le cas de la France, les statistiques françaises (Tableau 2) confirment clairement l'augmentation des flux d'émigration régulière d'algériens vers ce pays, où leur proportion dans l'ensemble des nouveaux immigrants est passé de 9% en 1994 à 15% en 2003. Quant aux stocks de migrants d'origine algérienne, les recensements français sous-estiment la réalité du fait que les enfants

nés en France d'immigrés algériens qui étaient eux-mêmes nés en Algérie avant 1962 ont automatiquement la nationalité française à la naissance (double droit du sol). La spécificité du couple algéro-français, tant du point de vue historique que des accords bilatéraux signés entre les deux pays, n'est pas pour faciliter une meilleure appréhension du phénomène migratoire dans les deux sens. Les difficultés qu'à connues l'Algérie, économiques à partir de 1986, puis sociales en 1988, et enfin politiques dans les années 1990, ont poussé ceux qui pouvaient avoir droit à la nationalité française (conjoint, ascendants ou descendants de français, personnes nées en France, etc.) à en faire la demande auprès des services consulaires. Les personnes ayant effectivement obtenu la nationalité française (elles sont nombreuses) cessent d'être considérées comme immigrées par rapport aux définitions françaises, d'après lesquelles n'est considérée comme immigrée que la personne née étrangère à l'étranger.

Les données des recensements français montrent notamment les faits suivants :

- La régularisation du début des années 1980 n'a pas beaucoup affecté les Algériens en France, et elle n'a pas exercé d'effet d'appel sur les migrants potentiels en provenance d'Algérie. Bien au contraire, elle a été suivie par un phénomène de retour (on recensait le même nombre d'Algériens en France en 1990 qu'en 1975), qui a touché également des binationaux puisque le nombre d'immigrés en provenance d'Algérie et ayant acquis la nationalité française a lui-même diminué.
- Le nombre d'algériens étrangers en France (c'est-à-dire non naturalisés) continue de diminuer en valeur absolue et en termes relatifs. Une part pourrait s'expliquer par la mortalité touchant les premières générations d'immigrés, une autre par les retours mais surtout par l'acquisition de la nationalité française. De ce fait c'est tout le tabou qui entourait l'acquisition de la nationalité française par les Algériens qui tombe. Il n'y a pas très longtemps encore, les *fatwas* (avis théologiques) émises en Algérie la proclamaient illicite. En cinq ans, de 1995 à 1999, 65.050 Algériens ont acquis la nationalité française soit 13.010 en moyenne annuelle, trois fois plus que de 1962 à 1990, période durant laquelle 110.290 Algériens avaient acquis la nationalité française.¹
- Le recensement français de 1999 dénombrait 576.000 immigrés algériens, dont 419.000 avaient encore la nationalité algérienne et 157.000 avaient acquis la nationalité française. S'y ajoutaient 58.000 Algériens nés en France et non naturalisés. Les enfants algériens vivant dans une famille immigrée en France étaient 551.560 dont 474.037 (soit 85,9%) nés en France et bénéficiant, à ce titre, de l'automaticité de la nationalité française, et 77.523 nés à en Algérie.
- En France en 1999, il y avait 777 332 personnes résidant dans des ménages dont la personne de référence est algérienne. Les dernières estimations de l'INSEE donnent une augmentation de 100 000 algériens entre 1999 et 2004-2005.²
- Le recensement français comptait 215 783 couples dont au moins l'un des deux conjoints était un immigré né en Algérie. Dans 46,3% des cas, il s'agissait de couples mixtes, constitués d'une personne immigrée originaire d'Algérie et d'une personne non immigrée. Dans 30,1% des cas, c'est l'homme qui était immigré et dans 16,2% la femme. La fréquence élevée des couples mixtes est toutefois un indicateur d'intégration trompeur, dans la mesure où les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas considérés comme immigrés. Toujours est-il qu'il s'agit là d'une autre spécificité algérienne par rapport aux autres pays maghrébins.
- La proportion de familles monoparentales est beaucoup plus importante chez les algériens (27,1%) que dans l'ensemble des familles (17,4%), immigrées ou non, ce qui s'expliquerait entre autres par l'ancienneté de l'immigration algérienne en France, et donc sa structure par âge (21,9% de plus de 60 ans).

1 Voir CNES : rapport sur la situation de la communauté algérienne à l'étranger. 11ème session juillet 98.

2 INSEE Première n° 1098, août 2006.

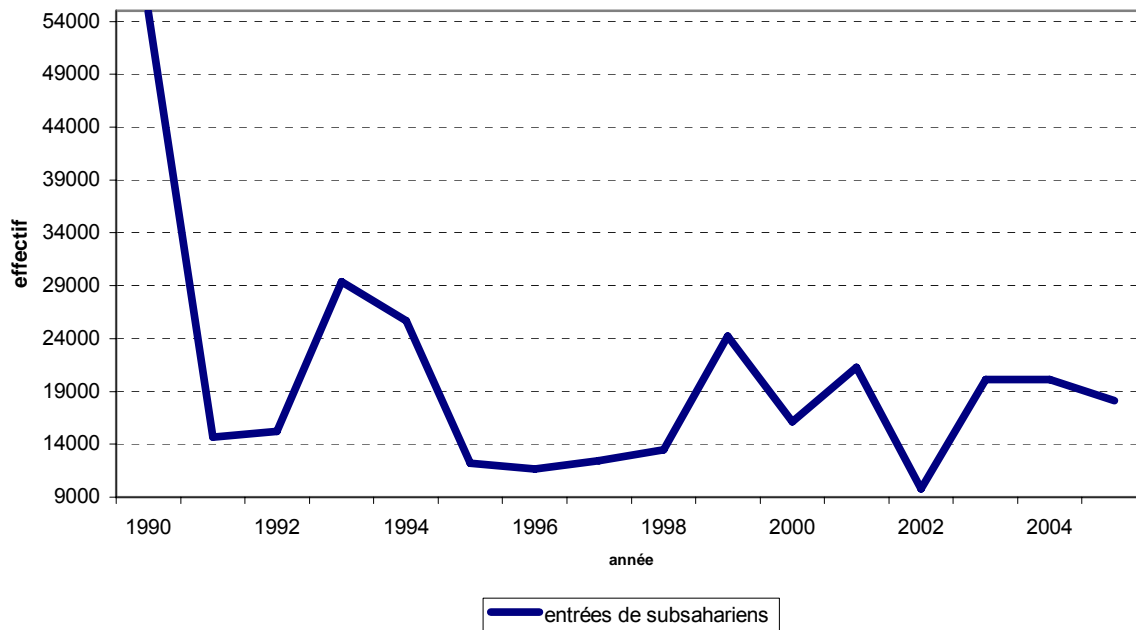
- Les immigrés âgés vivant seuls ou dans des foyers, souvent avec des problèmes de santé, font l'objet, ces dernières années, d'une attention particulière, notamment de la part des médias et des politiciens.
- Le nombre moyen d'enfants dans les ménages d'immigrés algériens en France est de 2,0. Il est inférieur à celui des Marocains (2,2) mais bien supérieur à celui de l'ensemble des ménages immigrés (1,5) et des ménages français (1,1).
- Au recensement de 1999, on comptait 19% d'enfants nés hors mariage parmi les Algériennes immigrées en France.³ Cette proportion, très élevée par rapport à la situation prévalant en Algérie mais relativement faible par rapport à celle de la France (42% d'enfants nés hors mariage), reflète l'éloignement des femmes immigrées des contraintes sociales que leur impose leur société d'origine. Ces contraintes seraient d'ailleurs l'une des raisons de la migration féminine (comme d'une partie de la migration masculine). D'autres raisons seraient les viols subis par les femmes, l'appartenance de certaines d'entre elles à des réseaux de prostitution organisée ou encore le bénéfice du droit à l'API (allocation de parent isolé).
- Les flux d'immigration permanente d'Algérie en France dépassent à présent ceux de la période où des accords bilatéraux régissaient ces mouvements. Ce qui a changé, c'est que l'on n'est plus devant une migration de travail mais de type familial, comme le montre la répartition par motif des flux de 2003 :

Travailleurs permanents	397
Regroupement familial	5367
Familles de Français	4105
Vie privée et familiale	15884
Réfugiés	226
Visiteurs	1441
Autres	1134
Ensemble	28554

2. Immigration

Pour la première fois, le discours officiel algérien admet que l'Algérie est devenue un pays d'immigration. Les entrées légales de ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne sur le territoire algérien sont très fluctuantes au gré des conjonctures politiques, sécuritaires et économiques. Les migrations pendulaires avec les pays frontaliers sont admises de fait, avec la légalisation du commerce de troc. Les Maliens bénéficient de la liberté de circulation. Cette immigration est censée être confinée à l'extrême sud, mais l'amélioration des revenus pétroliers dans les années 2000 s'est traduite par un vaste plan de relance économique et des programmes de développement des zones sahariennes, avec pour effet un appel de main-d'œuvre en provenance d'Afrique subsaharienne.

3 INSEE Première n° 898, mai 2003



Par ailleurs l'évolution du nombre de français immatriculés dans les postes diplomatiques en Algérie (Tableau 4) indique un accroissement de l'immigration en provenance de France, composée en partie de migrants de retour ayant acquis la nationalité française.

3. La migration illégale

L'Algérie est devenue un pays de transit au même titre que ses voisins. De plus, elle n'a que peu de contrôle direct sur son émigration. En effet, l'arrêt de l'émigration organisée et le durcissement récent des politiques migratoires européennes ont entraîné une multiplication des formes illégales de départ, aussi bien d'algériens que de ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne ou autres. Comme le souligne Boubakri⁴, « les migrants d'Afrique sub-saharienne se sont progressivement associés à ceux du Maghreb pour alimenter ces migrations irrégulières et finir par constituer désormais la majorité des personnes impliquées dans ce mouvement. » Le contrôle des flux incombe, comme le souligne Laddaoui⁵, à « la gendarmerie nationale et la police des frontières qui sont chargées de contrôler les flux de migrants clandestins. Bien qu'elle enregistre des résultats palpables comme en témoigne l'augmentation des effectifs contrôlés, la tâche de ces deux services se heurte à plusieurs obstacles. En plus de l'insuffisance des moyens techniques et humains spécialisés, ils éprouvent des difficultés à contrôler les mouvements des filières sur une frontière de plus de 15.000 km. »

Musette Mohamed Saïb⁶ note que « l'action des autorités chargées de contrôler les flux des migrants en situation irrégulière a pris trois formes :

4 Hassen BOUBAKRI, Migrations de transit entre la Tunisie, la Libye et l'Afrique sub-saharienne : Etude du cas du grand Tunis, Conférence régionale sur " les migrants dans les pays de transit : partage de responsabilité en matière de gestion et de protection", Istanbul, 30 septembre - 1er octobre, 2004, p.3.

5 Organisation Internationale du Travail, 2005. « La migration de main d'oeuvre pour l'intégration et le développement en Afrique ». Rapport sur les migrations et le développement au Maghreb central. Sous la direction de Musette Mohamed Saïb, Coordinateur principal. Projet Migrant – Maghreb. Tunis – octobre 2005. OIT 2005, migrations de travail au Maghreb.

6 Ibid.

1. Les arrestations :

La lecture des statistiques relatives au nombre de migrants clandestins arrêtés confirme que le phénomène de l'immigration illégale est en progression constante : au premier semestre de l'année 2005, 3.234 migrants clandestins ont été arrêtés pour séjour illégal. En 2004, ce nombre a atteint 5.680 personnes, et en 2003, il est de l'ordre de 4.870 personnes. Pour la période 1992-2003, le nombre d'étrangers entrés clandestinement en Algérie a atteint, d'après le ministre du travail et de la sécurité sociale 28.800 personnes.

2. L'emprisonnement et le refoulement :

Les personnes arrêtées pour séjour illégal sont reconduites aux frontières ou incarcérées après leur jugement pour des chefs d'inculpation divers. Les chiffres de la gendarmerie nationale algérienne, par exemple, donnent une idée assez claire sur ce phénomène. Au premier semestre de 2005, 2.244 migrants clandestins ont été refoulés et 815 incarcérés. En 2004, ce nombre est respectivement de l'ordre de 2.000 et 1.259.

3. Le contrôle tolérant :

De plus, pour des raisons diverses, les autorités algériennes se montrent indulgentes et tolérantes à l'égard de la présence momentanée de certaines catégories de ressortissants étrangers sur le territoire algérien. Ainsi, il arrive que pour des raisons humanitaires ces autorités préfèrent éviter le recours systématique au refoulement en autorisant le regroupement des personnes arrêtées sur des sites sous surveillance. »

A ces chiffres il faudrait ajouter le nombre d'algériens arrêtés par les services concernés pour tentative d'émigration clandestine. La presse en fait état quasi-quotidiennement. Les « harragas » (comme on les surnomme) tentent de joindre les côtes espagnoles à partir du littoral Ouest sur des embarcations qu'ils achètent à plusieurs pour un coût moyen d'environ 1000 euro par personne.

4. Transferts

Les transferts de fonds des travailleurs émigrés sont en augmentation (Tableau 5). L'implantation, ces dernières années, de banques étrangères (surtout françaises) en Algérie l'expliquerait en partie. Les transferts versés en Algérie par les émigrés (colonne « recettes » du tableau 5) ont dépassé le milliard de dollars à partir de 2003. Bien que cette somme soit négligeable devant les recettes pétrolières, elle est tout de même deux fois plus importante que l'ensemble des recettes d'exportation hors hydrocarbures.

La balance des paiements fait aussi apparaître les transferts en sens inverse, de l'Algérie vers le reste du monde (colonne « dépenses » du tableau 5). Les transferts effectués par les expatriés qui travaillent dans des multinationales (et qui ne relèvent pas du droit algérien) n'apparaissent pas dans ces chiffres. Même les prélèvements obligatoires de sécurité sociale sont faits par les organismes des pays d'origine.

Tableaux

Tableau 1 : Evolution des sorties aux frontières de nationaux algériens 2000-2005

Destination	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Maghreb						
Tunisie	431 899	487339	593 000	625 613	673 246	708 575
Libye	31 765	24004	25 150	24 210	38 921	34 988
Maroc	10 657	10543	11 600	12 601	20 961	29 015
Mauritanie	935	1138	1 320	589	1 066	393
Pays arabes						
Arabie Saoudite	84 385	71002	56 126	70 912	91 567	110 848
Syrie	12 937	12820	13 750	16 729	22 165	22 453
Egypte	849	9110	9 544	9 958	15 562	10 335
Emirats	1 605	7834	4 875	9 499	10 474	9 494
Jordanie	3 793	2714	3 216	1 073	315	1 957
Liban	749	628	202	441	450	1 453
Europe						
France	271 738	373027	333 930	326 515	386 905	396 692
Espagne	76 541	110819	115 100	68 469	58 010	80 499
Gde Bretagne	7 776	9258	7 245	13 790	17 213	17 501
Italie	13 495	14774	13 456	14 659	15 933	15 477
Allemagne	6 254	6232	4 944	5 930	6 054	8 581
Suisse	5 509	6057	8 003	8 732	9 352	6 048
Belgique	7 149	6189	9 546	5 561	6 678	5 208
Turquie	22 663	28613	30 484	30 875	32 747	40 714
Russie	1 747	1899	2 010	807	1 213	443
Afrique						
Mali	2 062	2129	2 003	2 228	3 773	1 990
Niger	949	940	1 001	1 301	1 648	1 805
Sénégal	233	317	210	386	353	296
Autres pays	10 692	2524	9 800	3 023	2 255	8 726
total	1 006 382	1189910	1 256 515	1 253 901	1 416 861	1 513 491

Source : Statistiques de la Police des frontières, Algérie, 2006.

Tableau 2 : Evolution des flux migratoires d'algériens en France

Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Algériens	10 911	8 564	8 469	12 412	14 523	12 103	12 760	18 555	27 936	32 596
ensemble	119 563	106 180	105 986	127 431	155 879	145 120	160 428	182 694	205 707	215 397
%	9,13%	8,07%	7,99%	9,74%	9,32%	8,34%	7,95%	10,16%	13,58%	15,13%

Source : Xavier Thierry. *Évolution récente de l'immigration en France et éléments de comparaison avec le Royaume-Uni. Population, n° 5, 2004*

Tableau 3 : Evolution des stocks migratoires d'origine algérienne en France

	Ensemble	Français par acquisition	Algériens
RP 1990	541997	68669	473328
RP 1999	575740	156856	418884
Variation 90-99	33743	88187	-54444
Variation annuelle moyenne	3 749	9 799	-6 049

Source : Recensements français, INSEE, 1990 et 1999.

Tableau 4 : Français immatriculés dans les postes diplomatiques en Algérie

Année	1984	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Effectif	29397	22659	8000	8865	7389	12541	22202	30964	38080

Source : Statistiques des français à l'étranger, 2006.

Tableau 5 : Évolution des envois de fonds des travailleurs algériens migrants, 1998-2005

En milliers de dollars

Année	Recettes	Dépenses	Solde
1998	305.222	22.420	282.802
1999	162.791	13.878	148.913
2000	151.155	20.245	130.910
2001	166.822	12.657	154.165
2002	703.730	28.720	675.010
2003	1.076.360	22.768	1.053.592
2004	1.464.175	20.590	1.443.585
2005	1.377.895	61.026	1.316.869

Source ; Comptes nationaux, ONS

Bibliographie:

Borrel C., 2006 Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005 Près de 5 millions d'immigrés à la mi-2004, Insee Première n°1098 - août 2006.

Legros F., 2003 : La fécondité des étrangères en France, INSEE Première N° 898, mai 2003.

Musette Mohamed Saïb & alii : La migration de main d'œuvre pour l'intégration et le développement en Afrique, Rapport sur les migrations et le développement au Maghreb central, Organisation Internationale du Travail *Projet Migrant – Maghreb*, TUNIS – octobre 2005.

Musette M.S. (eds), 2006, les Maghrébins dans la migration internationale, CREAD Alger.

Xavier Thierry, 2004. Évolution récente de l'immigration en France et éléments de comparaison avec le Royaume-Uni. *Population*, n° 5, 2004.

Algérie : la dimension juridique des migrations

Azzouz Kerdoun

Les migrations internationales suscitent un intérêt croissant, tant parmi les chercheurs qui voudraient comprendre les multiples facettes d'un thème complexe que chez les Etats eux-mêmes pour qui il pose des problèmes à la fois d'ordre économique, social et juridique, voire sécuritaire, et pour lesquels il faudrait trouver des solutions légales dans le cadre de la loi et de la réglementation du travail et de la circulation des personnes, afin de contenir au mieux les flux des migrants qui se présentent aux frontières et dans le respect de leur droit et de leur dignité humaine.

Parmi les nombreuses motivations de la migration, celle d'ordre économique est la principale. C'est elle qui incite le plus les travailleurs à partir de chez eux en quête d'emploi et de travail rémunéré. Mais la circulation des personnes et des travailleurs est devenue de nos jours très difficile, voire même, exclue dans le cadre du processus actuel de la mondialisation économique en cours, car les Etats entendent canaliser et contrôler tous les flux de main d'œuvre qu'ils reçoivent sur leur territoire pour réaliser leurs objectifs économiques.

Cependant, pour braver les interdictions imposées par les Etats, des personnes n'hésitent pas au péril de leur vie à contourner les obstacles érigés en devenant des clandestins. L'apparition de cette immigration clandestine fait objet de grandes discussions et de décisions pour la supprimer. Ce nouveau phénomène a tendance à prendre de l'ampleur, notamment dans la région méditerranéenne où il est plus que jamais d'actualité et se trouve au cœur des préoccupations des Etats.

Des pays comme l'Algérie, connue auparavant comme un pays fournisseur de main-d'œuvre aux pays européens, est devenue en quelques années un pays d'immigration et de transit qui reçoit des travailleurs étrangers et des candidats à l'immigration vers l'Europe. Ce pays connaît désormais les deux facettes de la migration – émigration et immigration – qui constituent pour lui les deux variables d'un même problème à prendre en charge légalement dans un contexte de changement politique, avec l'ouverture du pays sur le multipartisme, et de transformation économique, avec le passage à l'économie de marché. Cette nouvelle donne, caractéristique de la rupture radicale avec les choix du passé, va ouvrir de nouvelles perspectives et va nous renseigner sur la nouvelle configuration de la politique algérienne en matière de migration appliquée à la communauté algérienne résident à l'étranger et aux travailleurs migrants qui transitent ou qui séjournent temporairement en Algérie.

Dès lors et dans cette vision des choses, la dimension juridique de la migration des personnes va revêtir une importance capitale pour l'Algérie, dans la mesure où il faut appliquer le droit en vigueur pour gérer la situation des nationaux établis à l'étranger qui sont normalement régis par le droit du pays d'accueil mais que l'Algérie a aussi le devoir de les protéger, et pour assurer la gestion des personnes et travailleurs étrangers qui arrivent sur son territoire pour s'y installer ou pour y transiter vers les pays européens.

Les flux migratoires ont donc fait apparaître le phénomène de la migration clandestine qui pose aujourd'hui des problèmes de contrôle et d'accueil au pays, notamment celle en provenance d'Afrique subsaharienne.

Ainsi, les candidats à l'immigration vers l'Europe qui choisissent de passer par l'Algérie sont considérés comme des immigrants illégaux et vont devoir assurer leur survie, d'autant plus que leur séjour dans le pays peut se prolonger voire même se renouveler en fonction de leurs tentatives de passage vers l'Europe. Cette situation qui suppose une installation temporaire en Algérie entraîne des problèmes économiques et sociaux dans les régions où les immigrants se concentrent. Le pays est alors contraint de gérer la situation de ces migrants indésirables par des moyens légaux, même s'ils se

révèlent par moments insuffisants pour assurer une protection adéquate de la personne humaine. Mais en ratifiant un certain nombre d'instruments internationaux de protection des droits de l'homme et en signant avec quelques Etats des conventions bilatérales relatives à la protection de ses propres migrants, l'Algérie tente de renforcer son dispositif juridique pour répondre aux différents problèmes qui se posent.

Dans ce contexte, la démarche algérienne a permis d'intégrer l'ensemble des conventions internationales de protection de la personne humaine dans son droit interne, d'autant que les dispositions constitutionnelles prévoient que les traités internationaux ratifiés par l'autorité compétente sont systématiquement intégrés dans l'ensemble du dispositif juridique du pays et peuvent être invoqués devant les tribunaux et appliqués directement. Néanmoins, il faut noter que le système juridique algérien tel qu'il existe aujourd'hui est encore insuffisant et comporte des lacunes pour gérer la question migratoire dans toute sa complexité. La faiblesse de la législation et de la réglementation algérienne dans ce domaine tient au fait que l'Algérie ne s'est jamais préparée pour recevoir autant de flux migratoires sur son territoire car elle s'est toujours considérée comme un pays d'émigration et non d'immigration. C'est la raison pour laquelle elle ne s'est jamais préoccupée pour élaborer des textes et des instruments juridiques adéquats pour une bonne gestion de l'immigration des personnes. Aujourd'hui, elle se trouve dans une phase cruciale face à ce phénomène nouveau, qui l'oblige d'un coup à réfléchir sur cette problématique et à élaborer des lois pour tenter de contenir les flux et gérer la situation des étrangers sur son sol afin de parer à des problèmes inédits qui touchent à de nombreux domaines qui relèvent de l'économique, du social, du juridique, du politique et du sécuritaire. Le défi auquel l'Algérie doit faire face est, non seulement de protéger sa propre communauté nationale installée à l'étranger, mais aussi de protéger les étrangers qui arrivent chez elle.

Le phénomène de la migration de transit ou clandestine se pose aujourd'hui avec acuité à l'Algérie car cette population est de plus en plus nombreuse. Elle est estimée actuellement à 28.900 personnes selon les arrestations effectuées par la gendarmerie nationale durant la dernière décennie. Pour la seule période située entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 octobre 2004, près de 19.524 étrangers ont été arrêtés en situation irrégulière selon les rapports établis par la gendarmerie. Ces chiffres donnent une idée sur les problèmes à résoudre pour l'Algérie, tant sur le plan économique que social. En effet, l'immigration de transit qui passe par l'Algérie charrie avec elle de grandes préoccupations et entraîne des problèmes pour le pays compte tenu de l'étendue de ses frontières qui sont largement exploitées par des réseaux mafieux de passeurs, maîtrisant parfaitement le terrain pour faire de l'immigration clandestine une activité lucrative dont les conséquences sur le plan humanitaire et sécuritaire sont importantes.

L'immigration clandestine s'accompagne souvent de formes de grande criminalité tels la contrebande, le trafic de stupéfiants et d'armes, de contrefaçon, de prostitution et de falsification de documents. Tout cela porte atteinte à l'ordre public, créé des risques sanitaires et amplifie les tensions sociales. La migration clandestine en Algérie est surtout d'origine subsaharienne, notamment celle des personnes en provenance des pays limitrophes qui s'installent dans la clandestinité et sont soumises à une exploitation économique par les employeurs algériens qui y trouvent une main-d'œuvre corvéable et à bon marché, ce qui favorise un marché de l'emploi clandestin très florissant dans les grandes villes du pays. Ainsi, l'image que renvoient les immigrés subsahariens en Algérie est associée à toutes sortes de problèmes économiques et sociaux, de fléaux et de maladies pouvant engendrer des cycles de violences racistes si l'on n'y prend pas garde.

L'Algérie devra s'atteler à développer une politique migratoire digne de ce nom pour gérer correctement le phénomène de la migration de transit ou clandestine eu égard aux relations du pays avec les pays d'origine comme avec les pays de destination, car les opérations de refoulement des clandestins sont souvent très délicates et supposent, avant l'engagement des opérations, l'information des autorités des pays d'origine pour éviter les drames humains occasionnés par les refoulements vers les frontières. A cet effet, une nouvelle politique a fait son apparition dont les contours peuvent être cernés à travers le discours politique produit au cours de ces dernières années et les textes juridiques

qui définissent les attributions de certains portefeuilles ministériels et institutions étatiques concernés par la gestion de la migration. Cette politique s'inscrit dans une vision globale faisant référence au contexte mondial actuel, dans lequel un certain nombre de principes géopolitiques dégagés par l'Etat algérien sont appliqués pour un positionnement du pays au niveau international. Toutefois, la présence en grand nombre de ressortissants d'Afrique subsaharienne sur le territoire sous forme d'une migration illégale ou de transit, donne lieu à un renforcement des contrôles aux frontières de l'Algérie, réputées poreuses, et à la multiplication des arrestations de personnes en situation irrégulière.

L'Algérie dispose actuellement d'un corpus législatif et réglementaire et de conventions bilatérales et multilatérales qu'elle applique aux travailleurs migrants. Ce droit applicable dont les principales dispositions se trouvent sur le site web du CARIM, est constitué d'un ensemble de textes à caractère législatif et réglementaire de portée générale et d'autres plus ponctuels qui se rapportent directement au travail des étrangers en Algérie. Le dispositif actuel régit la situation juridique des travailleurs étrangers, en définissant leur statut, les conditions de leur établissement et leur circulation sur le territoire national (voir l'ordonnance 66-211 du 9 juillet 1966 et le décret présidentiel 03-251 du 19 juillet 2003). Ce même dispositif définit le cadre juridique de l'emploi de la main d'œuvre étrangère dont la loi 81-10 du 11 juillet 1981 relative aux conditions d'emploi des étrangers en Algérie est la plus importante. Celle-ci détermine en effet les modalités et les conditions requises pour prétendre à un emploi en Algérie. Cette loi est complétée par d'autres textes de nature réglementaires qui organisent le monde du travail en touchant indirectement à la situation des travailleurs migrants comme le fait d'ailleurs la loi 90-11 du 11 avril 1990 relative aux relations de travail qui exige du travailleur étranger l'obtention d'un permis de travail ou une autorisation de travail temporaire délivrée par le ministère de l'emploi. Très récemment, le gouvernement lors de sa réunion du 20 septembre 2006 a examiné et adopté un projet de décret exécutif relatif à la carte professionnelle qui sera délivrée aux étrangers exerçant sur le territoire national, une activité commerciale, industrielle et artisanale ou une profession libérale.

Parallèlement à ces textes, il faut ajouter les textes plus spécifiques qui organisent le travail des étrangers selon les différents secteurs et les différentes activités. Ils fixent les modalités d'application des lois en matière d'immigration, en précisant leurs dispositions. C'est sur cette base que l'on distingue d'ailleurs l'exercice d'une activité salariée au sein d'organismes publics et celui des activités libérales exercées par un étranger, qui dans les deux cas, possède des droits et des obligations découlant de ses activités professionnelles.

A partir de l'examen des différents instruments juridiques qui régissent la question du travail des étrangers ou celle de la migration des personnes en Algérie, on peut admettre aujourd'hui que le corpus juridique de l'Algérie dispose d'un minimum de règles de droit qui permettent de gérer l'accueil des étrangers et des travailleurs migrants. Mais compte tenu des mutations importantes qui ont affecté la scène mondiale sur le plan des relations internationales et les changements qui se produisent en Algérie au niveau économique et social, on peut dire que le dispositif juridique en question comporte des insuffisances qui le font apparaître dans certains de ses aspects comme dépassé. Il gagnerait alors à être actualisé voire même renouvelé à la lumière des transformations profondes qui ont lieu et de la nouvelle donne migratoire. La législation algérienne est obligée de s'adapter aux nouvelles exigences pour répondre aux bouleversements induits par le développement extraordinaire de la situation économique et sociale dans le monde. La preuve en est que sur le plan interne, il y a un décalage du cadre juridique ancien avec les nouvelles réalités économiques, sociales et politiques d'aujourd'hui. Les anciennes règles de droit restent imprégnées par un certain conservatisme, tandis que les nouvelles règles adoptées se caractérisent par leur souplesse et leur ouverture pour s'adapter aux différentes transformations et aux évolutions en cours. Le décret présidentiel 03-251 de 2003 fournit un bel exemple de réussite de l'adaptation de la réglementation et de sa mise à niveau pour la migration. En effet, ce texte introduit de nouveaux mécanismes, ignorés jusque-là par le droit algérien, que sont les différents types de visas délivrés par les autorités qui facilitent et diversifient l'entrée sur le territoire national en réservant un traitement juridique particulier pour chaque personne.

La réglementation nationale sur le travail des étrangers gagnerait elle aussi à être revue et corrigée en fonction des données nouvelles de la migration pour être en phase avec les mécanismes internationaux afin d'obtenir une meilleure fluidité des mouvements de personnes et un contrôle adéquat des flux migratoires qui se destinent à l'emploi.

Quant à la protection de sa communauté nationale installée à l'étranger, l'Algérie se soucie du sort de celle-ci et de son évolution, tant dans sa structure, sa croissance démographique et son statut juridique que dans l'expression de ses besoins et de ses projets d'avenir. Cette communauté est devenue depuis quelques années un véritable enjeu politique pour les pouvoirs publics étant sollicitée par le gouvernement en vue de sa participation dans les grandes décisions électorales qui intéressent le pays. L'émigration algérienne s'est élargie aujourd'hui à d'autres espaces migratoires. Elle maintenant présente aussi bien en Europe occidentale, en Amérique et au Canada que dans les pays arabes du Golfe. Par ailleurs cette émigration se féminise de plus en plus et devient plus mobile. Elle est aussi devenue plus familiale qu'individuelle avec un grand flux de cadres et de compétences intellectuelles.

On distingue dans cette émigration de nationaux algériens deux catégories de personnes :

1. celles qui entre légalement dans un pays d'accueil, puis s'installe progressivement dans un processus de « clandestinisation » à l'expiration des titres légaux qui ont permis l'entrée sur le territoire d'accueil ;
2. celles qui dès le départ a des projets d'entrer clandestinement dans un pays d'accueil. Ces personnes sont connues sous le nom de « haraga » ou (sans papiers). Dans cette situation, les candidats à l'immigration sont souvent interceptés par les services aéroportuaires qui les refoulent la plupart du temps.

Globalement, la migration algérienne d'aujourd'hui est une migration de qualité marquée par un haut niveau intellectuel et culturel et une intégration plus grande dans les sociétés d'accueil. Mais en tant que pays source, l'Algérie n'oublie pas ses ressortissants résidant à l'étranger. Elle veille sur eux en leur apportant aide et soutien grâce à l'action de ses missions diplomatiques et consulaires à l'étranger qui s'efforcent d'activer les accords bilatéraux que le pays a signé avec les pays d'accueil. Au niveau de la structure gouvernementale, il a été créé auprès du premier ministre un ministère délégué chargé de la communauté nationale à l'étranger, puisque celle-ci n'a jamais rompue le cordon ombilical avec la mère patrie, même si elle a abandonné le « mythe du retour au pays natal » qui avait bercé tant de personnes de la première génération d'émigrés algériens. Ainsi, la promotion et la défense des intérêts de la communauté algérienne à l'étranger vont s'inscrire dans le cadre d'une approche renouvelée des préoccupations du gouvernement algérien à l'égard de cette communauté qu'il veut aider pour qu'elle puisse s'organiser au mieux et gérer ses intérêts dans les pays d'accueil où elle se trouve.

Sur le plan strictement juridique et pour renforcer davantage son droit interne, l'Algérie a adhéré à de nombreux instruments internationaux dont ceux des droits de l'homme (voir le site web du CARIM) et la convention international pour la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, et a signé les conventions de l'organisation internationale du travail et les conventions bilatérales se rapportant à la main d'œuvre. Elle a aussi ratifié l'accord d'association avec l'Union européenne dont beaucoup de dispositions traitent de la question des travailleurs migrants et de leur circulation dans les pays membres de l'union. Ainsi, avec l'adhésion de l'Algérie à l'ensemble de ces textes, le droit algérien s'est enrichi de nouvelles normes internationales qu'il intègre ipso facto dans son dispositif juridique en disposant de la primauté de la règle internationale sur la règle interne conformément aux dispositions constitutionnelles établies.

Au stade actuel de l'évolution de l'Algérie et de son rapport avec la migration internationale, il convient de dire que le pays a juridiquement les moyens pour faire face à la migration des personnes, qu'elle soit permanente, temporaire ou de transit. Les textes existant permettent de gérer correctement les situations qui se présentent dans le respect des droits de la personne humaine qui bénéficie de toutes les conditions de l'égalité, et ce, conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

Mais compte tenu des changements apparus dans les domaines économiques et politiques tant au niveau interne qu'international, et vu de l'ampleur que prend aujourd'hui le phénomène de la migration internationale, le système juridique algérien en place a besoin d'être renforcé pour faire bénéficier les travailleurs migrants d'un cadre légal adéquat qui soit le plus favorable pour eux. L'ajustement des textes avec l'ensemble des instruments internationaux relatifs à la protection des travailleurs migrants est une nécessité. Les carences et les insuffisances dont pourrait encore souffrir la législation algérienne sont en voie d'être supplantées par les révisions législatives et réglementaires en cours. Il y a donc un aplanissement des écarts entre le dispositif juridique national et les instruments internationaux relatifs à la migration des travailleurs. Une telle perspective entre dans un cadre global, celui de la réforme de la justice algérienne. Cette réforme en cours de réalisation, permettra sans nul doute de mettre en adéquation le droit algérien avec les normes juridiques internationales pour répondre aux changements induits par la mondialisation et les phénomènes nouveaux de la migration des travailleurs et de la migration de transit.

Algérie : la dimension politique et sociale des migrations

Hocine Labdelaoui

Ne renonçant pas à ses positions de principe en matière de politique d'émigration et d'immigration, les autorités algériennes semblent accorder plus d'attention à la prise en charge du dossier de la migration clandestine non seulement des ressortissants des pays africains mais également de certains pays asiatiques.

1. La politique d'émigration

Cette importance accordée à ce dossier intervient au moment où la politique de gestion de l'établissement des Algériens à l'étranger entre dans une phase de transition marquée, à la fois, par la réaffirmation des principes de la politique suivie pendant plusieurs années et par l'amorce d'un processus de reconfiguration des instruments de cette politique.

1.1. Réaffirmation des principes de la politique d'émigration

Contrairement aux années précédentes, la réaffirmation des principes de la politique algérienne en matière d'émigration n'a pas fait l'objet de déclarations et de discours consacrés exclusivement aux émigrés prononcés à l'occasion de la commémoration des événements manquant l'histoire de l'émigration algérienne ou pour réagir à la mise en oeuvre de nouveaux instruments des politiques migratoires européennes.

Ayant fait moins de déplacements à l'étranger en 2006, le Président de la République n'a pas pu poursuivre, avec la même endurance des années précédentes, ses efforts de marketing politique en direction des Algériens établis à l'étranger. Si les représentants des communautés algériennes établies en Turquie et au Portugal ont eu l'occasion d'être informés sur la situation de leur pays d'origine directement par leur président, leurs compatriotes établis en Grande Bretagne, pourtant plus importants numériquement et politiquement, n'ont pas eu ce privilège à l'occasion de la visite présidentielle en Grande Bretagne au mois de juillet 2006.

Sur le plan interne, le président de la république n'a pas prononcé de discours ou de déclarations entièrement consacrés à la question de l'émigration ou de l'immigration. C'est dans une allocution prononcée à l'occasion de la célébration de la journée du savoir qu'il a abordé cette question pour solliciter une participation de qualité des Algériens établis à l'étranger¹.

Abordant des questions pratiques, les autres responsables algériens ont mis l'accent sur les aspects organisationnels de la protection des Algériens établis à l'étranger que sur les questions de politique migratoire.

Saisissant la tenue d'une réunion des ambassadeurs et diplomates désignés pour des postes à l'étranger, le Chef du gouvernement a insisté sur la nécessité de la prise en charge des problèmes des Algériens établis à l'étranger et de leur protection au plans politique, social et culturel. Il a également invité les représentants de l'Etat algérien à l'étranger à œuvrer pour faire bénéficier leur pays des capacités des émigrés algériens en matière d'investissement². Le ministre des affaires étrangères a

1 Discours du Président de la République, Monsieur Abdelaziz Bouteflika, à l'ouverture du colloque sur : la démocratie en Algérie, organisé à Constantine le 16 avril 2006 à l'occasion de la célébration de la journée du savoir.

2 Allocution de M. Ahmed Ouyahia, chef de gouvernement à la cérémonie de clôture du séminaire de pré affectation des agents diplomatiques et consulaires, Alger le 26 /04/2006.

exprimé, de son côté, la satisfaction des autorités algériennes à l'égard de la participation massive de l'émigration algérienne au vote de l'élection du président de la république³. Il a également posé la question d'attribution des visas aux ressortissants algériens pour demander plus de souplesse et de respect de la dignité des postulants.

Interrogé sur la politique de l'immigration choisie, le ministre délégué à la coopération maghrébine et africaine a qualifié cette politique de nouveau pillage organisé des compétences de l'Afrique et des pays en développement⁴. La critique s'étend également aux conditions de séjour dans les pays d'accueil et la question de délivrance des visas. L'amélioration de ces conditions demeure l'une des principales priorités défendues par les autorités algériennes dans les discussions sur les projets de coopération entre les pays de départ et les pays d'accueil en matière d'immigration. Le texte d'un aide mémoire présenté par l'Algérie sur le bilan des années de partenariat euro-méditerranéen, considère que ces conditions ne se sont guère améliorées depuis l'entrée à vigueur de la déclaration de Barcelone. Pire, elles sont devenues intolérables⁵.

1.2. Stagnation des efforts de mobilisation de la communauté établie à l'étranger

La mobilisation des Algériens établis à l'étranger dans le développement de leur pays dans les différents domaines n'a pas disparu dans la stratégie des autorités algériennes. Mais elle n'a pas fait, non plus, l'objet d'initiatives nouvelles et concrètes.

Tout en réaffirmant la disponibilité de l'Etat à faciliter la participation des Algériens au développement de leur pays, le président de la république insiste plus sur la qualité de cette participation que par son volume. Contrairement au passé, il ne se limite plus à les inviter tous les Algériens émigrés à contribuer au développement de leur pays, mais il les incite également à saisir toutes les opportunités pour acquérir des expériences dans tous les domaines et plus particulièrement dans les spécialités les plus pointues⁶.

Les actions concrètes de mobilisation des capacités de l'émigration mises en œuvre au cours des deux dernières années, n'ont pas abouti à des résultats substantiels. Destiné à encourager l'investissement des entrepreneurs algériens émigrés, le projet « Home sweet Home » initié par l'Agence Nationale de Développement de l'Investissement (ANDI) dans le cadre de sa participation au projet ANIMA, tarde à trouver le chemin de la réalisation effective. Les textes promulgués depuis deux années en matière de promotion de l'investissement ne prévoient pas de mesures spécifiques aux Algériens établis à l'étranger.

Quant à la mobilisation des compétences scientifiques et techniques présentée comme un facteur déterminant pour la relance de la recherche scientifique et technologique, elle s'est limitée à la participation des enseignants et chercheurs algériens émigrés aux manifestations scientifiques et aux programmes de mobilité universitaire mis en œuvre dans le cadre des projets de coopération bilatéral et multilatéral en particulier avec la France.

La mobilisation de l'épargne des émigrés algériens n'a pas fait l'objet de nouvelles mesures pour redynamiser le transfert d'épargne et faciliter le drainage des devises à l'occasion des vacances d'été. Sur ce dernier registre, on relève que, contrairement aux années précédentes, l'accueil des émigrés à l'occasion des vacances d'été n'a pas fait l'objet d'une préparation particulière.

3 Déclaration de M. Mohamed Abdelaziz, ministre des affaires étrangères à l'occasion de la proclamation des résultats des élections présidentielles du 9 avril 2005.

4 Entretien accordé par M. Abdelkader Messahel, ministre délégué chargé des affaires maghrébines et africaines au quotidien Liberté du 12 mai 2006.

5 Ministère des affaires étrangères, Aide mémoire de l'Algérie sur le bilan de dix années de partenariat euro-méditerranéen.

6 Discours du Président de la République, Monsieur Abdelaziz Bouteflika, à l'ouverture du colloque sur : la démocratie en Algérie, organisé à Constantine le 16 avril 2006 à l'occasion de la célébration de la journée du savoir.

1.3. Reconfiguration des instruments de la politique d'émigration

Tout en réaffirmant leur attachement aux positions traditionnelles en matière de défense et de protection de leur communauté établie à l'étranger, les autorités algériennes préparent une reconfiguration des instruments de cette politique

1.3.1. Disparition du ministère délégué chargé de la communauté nationale à l'étranger

Créé pour être une courroie de transmission les communautés algériennes établies à l'étranger et leur pays d'origine aux plans économiques, sociaux et culturels, le Ministère Délégué Chargé de la Communauté Nationale établie à l'étranger a pratiquement disparu. Au départ, il été question, non pas de disparition mais d'ajournement de la désignation de son responsable au même titre que celui du ministère de la communication. Le transfert de la tutelle de ce département ministériel, du premier ministère au ministère des affaires étrangères confirme cette volonté de recentrage de la politique d'émigration vers le ministère des affaires étrangères et de son ministère délégué à la coopération régionale. Si on réfère aux des déclarations des deux ministres, on relève une tendance à leur spécialisation dans ce domaine. C'est ainsi qu'on remarque que le premier est plutôt préoccupé par des questions relatives à la situation des Algériens à l'étranger. Le second se charge, en collaboration avec le ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de réforme administrative du dossier de la migration étrangère en Algérie et plus particulièrement la question de la migration clandestine. Le ministère de l'emploi et de la solidarité nationale et, un degré moindre, le ministère du travail et de la sécurité sociale participent à cette gestion en prenant en charge la gestion des aspects relatifs au travail des étrangers.

L'état actuel de l'évolution de la politique algérienne en matière d'émigration confirme le constat relevé dans le premier rapport annuel du Carim⁷. Cette évolution est étroitement liée aux enjeux de l'émigration algérienne aussi bien sur le plan interne qu'externe. En 2006, visiblement, la gestion de cette émigration ne semble pas poser des enjeux stratégiques nécessitant un traitement particulier.

2. La politique de lutte contre les migrations clandestines

Faisant l'objet plus d'enjeux que l'émigration, la gestion des migrations clandestines a suscité une attention particulière de la part des autorités algériennes.

2.1. La réaffirmation du principe de la gestion globale de la migration clandestine

Soumise aux pressions des Etats européens pour l'amener à participer à une stratégie de coopération en matière de lutte contre l'émigration clandestine sur la base de l'externalisation des frontières des pays européens, la régionalisation du droit d'asile et le contrôle des routes des migrations, l'Algérie n'a pas renoncé à sa position de principe. Cette position est clairement définie par le Ministre de la coopération maghrébine et africaine en affirmant que. : « La lutte contre la migration doit se faire dans un cadre organisé et concentré dans le cadre d'une approche globale, intégrée, équilibrés et cohérente, (...). Une approche réaliste et pragmatique qui ambitionne des solutions viables et durable ou s'attaquant aux causes et non symptômes»⁸.

Une telle position s'appuie sur l'approche de la migration clandestine comme un phénomène complexe « humain, social, économique et sécuritaire. Pour arrêter ses flux, la stratégie qu'il convient de suivre, d'après les autorités algériennes, doit s'appuyer sur une coopération régionale et

7 Labdelaoui Hocine, « Dimension sociale et politique des migrations algériennes », in CARIM, rapport annuel, 2005.

8 Entretien accordé par M. Abdelkader Messahel, ministre délégué chargé des affaires maghrébines et africaines au quotidien Liberté du 12 mai 2006.

internationale pour réunir les conditions objectives indispensables à cette lutte en s'attaquant à ses racines dans les pays de départ. Il s'agit d'accompagner ces pays pour pratiquer une bonne gouvernance politique et économique, améliorer les investissements, et les conditions économiques, créer des opportunités d'emploi, encourager les initiatives privées et ouvrir des perspectives pour les jeunes⁹

En se référant à cette approche, les autorités algériennes critiquent toute solution se limitant à l'utilisation des seules ressources financières transférées par les migrants et les diasporas pour relancer le développement dans les pays de départ et le recours exclusif aux mesures de reconduction aux frontières.

2.2. La stratégie de lutte contre les migrations clandestines

Pour réconcilier l'obligation de participer à la lutte contre les migrations clandestines au plan régional et défendre sa position de principe, l'Etat algérien a mis en œuvre une stratégie basée sur trois principes.

2.2.1. Développer les capacités nationales de lutte contre les migrations clandestines

Le développement de ces capacités fait l'objet d'une série de mesures.

2.2.1.1. Création d'un office de lutte contre les migrations clandestines

Le projet de création de cet office est pratiquement ficelé. Le texte du décret de sa création est déposé au niveau du ministère de l'intérieur. Sa promulgation interviendra dès son adoption par le conseil du gouvernement. Il s'agit d'un organe chargé de mettre en œuvre une politique de prévention dans le cadre d'une politique centralisée de lutte contre les migrations clandestines. Pour mener sa mission, l'office sera administré par 50 fonctionnaires de la police des frontières et aura sous son contrôle 141 brigades régionales implantées dans les régions frontalières. Chacune de ces brigades sera composée de 80 hommes.

La création de cet office intervient suite à la mise en villeuse du projet de création d'un centre de documentation sur les flux migratoires. Elle s'inscrit dans le cadre de l'évolution de la politique de lutte contre les migrations clandestines de la collecte des informations à la prévention et le contrôle.

2.2.1.2. Renforcement des capacités d'intervention de la Gendarmerie Nationale

La mission de prévention que mènera cet office sera soutenue et complétée par les actions de la Gendarmerie Nationale sur les frontières. Pour permettre aux brigades de cette dernière de mener leurs missions dans de meilleures conditions, des mesures sont prises pour moderniser leurs équipements et former ses éléments aux différentes techniques de communication, de sensibilisation et de détection des filières et des routes migratoires. C'est dans cette perspective que s'inscrit la mise en œuvre des projets de coopération entre la gendarmerie algérienne et les services de gendarmerie de la France, l'Italie et l'Allemagne en matière de formation et de modernisation.

2.2.1.3. Le ciblage des wilayas à risque migratoire

Pour mieux prévenir et contrôler les filières d'entrée et les itinéraires de passage des flux de migrations clandestines, une carte des wilaya à risque migratoire a été établie. Cette carte couvre les wilayas frontalières de Sud- Ouest, du Sud et du Sud -Est.

⁹ Allocution de M. Abdelkader Messahel, ministre délégué chargé des affaires maghrébines et africaines aux travaux de la 4ème table ronde du dialogue de haut niveau sur : « migration et développement » de l'assemblée générale de l'ONU, New York, 15/09/2006.

2.2.1.4. Le durcissement de la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers

Considérant que le texte régissant l'entrée et le séjour des étrangers en Algérie n'est plus adapté à la nouvelle donne migratoire, le ministère de l'intérieur algérien vient d'élaborer un nouveau texte comportant des mesures préventives et répressives contre les étrangers se trouvant en situation irrégulière. L'objet recherché est de donner aux fonctionnaires, aux magistrats ainsi qu'aux agents de sécurité les instruments légaux pour exercer leurs missions dans le respect des lois et des droits des populations étrangères en situation illégale.

2.2.1.5. Le développement de la coopération régionale

Conscientes que la lutte contre la migration clandestine nécessite une coopération régionale et plus particulièrement avec les pays frontaliers, les autorités algériennes ont multiplié les contacts avec les Etats de Mauritanie, du Mali, du Niger, de Tchad et de la Libye. L'objectif recherché est de conclure des accords de coopération entre les services de sécurité algériens et leurs homologues des pays voisins pour un échange régulier d'informations et la coordination des actions de contrôle des mouvements migratoires. Dans ce cadre il convient de signaler que quatre instruments sont déjà fonctionnels.

Les accords d'échange et de coopération avec la Tunisie et la Mauritanie

Avec la Tunisie et la Mauritanie, la coopération en matière de sécurité et de contrôle de la circulation des personnes est régie par les accords conclus dans le cadre des commissions mixtes présidées par les chefs de gouvernement des deux pays. La conclusion des accords similaires avec le Maroc rencontre des difficultés en rapport avec l'état actuel des relations entre les deux pays. C'est ainsi qu'on relève que la question de contrôle des flux des migrations clandestines est au centre de divergences entre les autorités des deux pays, comme fut le cas de la polémique autour de la question de rapatriement des migrants subsahariens refoyés par les autorités espagnoles.

Le comité bilatéral frontalier Algéro-Nigérien

Le comité bilatéral frontalier algéro-nigérien est un mécanisme spécifique chargé de l'organisation et de gestion des multiples volets de la coopération transfrontalière entre les deux pays. Il a été créé par un protocole d'accord signé à Alger par les ministres de l'intérieur des deux pays au mois d'octobre 1997. Sa zone de compétence couvre les wilaya de Tamanrasset et Illizi du côté algérien et les départements de Agadez et Tahoua du côté nigérien. Les réunions de ce comité donnent lieu à l'adoption des mesures destinées renforcer le contrôle de la circulation des personnes et des biens, la lutte contre les migrations clandestines et la sécurisation des régions frontalières.

La commission mixte de sécurité algéro- Malienne

Il s'agit d'un organe administratif et exécutif créé par les deux pays pour prendre en charge les différents aspects de la coopération en matière de sécurité dans les régions frontalières. Dans ce cadre la tenue de la deuxième session de ce comité au mois de janvier 2004 a été sanctionnée par l'adoption d'une série de mesures qui sont actuellement en cours d'exécution. Parmi ces mesures on peut citer :

- L'organisation des rencontres périodiques pour renforcer les mesures de sécurité le long de la frontière entre les deux pays.
- Le renforcement des visites et l'échange des expériences entre les services de sécurité des deux pays.
- La multiplication des échanges d'informations sur la sécurité dans les régions frontalières.
- Le renforcement de la coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité.
- La prévention et la lutte contre le développement du phénomène d'immigration clandestine, les réseaux de passeurs et la traite d'êtres humains.

Le texte instituant cette commission prévoit organisation des réunions régulières avec participation des walis d'Adrar et de Tamanrasset du coté Algérien et les gouverneurs de Gao, Kidal et Tombouctou du côté malien et les fonctionnaires des polices des deux pays.

La commission de sécurité algéro- libyenne

Créée par un procès verbal de coopération entre les deux pays, cette commission est chargée de coordonner les actions des services de sécurité algériens et libyens en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le contrôle de l'immigration clandestine et la circulation des personnes. Pour mettre en œuvre les mesures prises dans ce cadre, des groupes de travail ont été mis en place et un planning de réunions a été arrêté.

2.3. L'attitude à l'égard des projet régionaux de gestion de la migration clandestine

Tout en prenant des initiatives pour mettre en œuvre des actions bilatérales de lutte de lutte contre les migrations clandestines, l'Algérie ne ferme pas la porte à la participation aux actions menées au niveau régional dans le cadre des différents cadres de concertation, de coopération et de partenariat euro méditerranéen ; tel que le forum 5 + 5, le forum euro méditerranéen et les réunions d'experts et de fonctionnaires de sécurité. L'examen des positions algériennes dans ce domaine révèle trois constats.

2.3.1. La conclusion des accords de réadmission

A l'occasion de la dernière visite du Président de la République au Royaume Uni au mois de Juillet 2006, deux accords de réadmission et d'extradition ont été signés par les deux pays. Ils s'ajoutent aux accords signés ou conclus avec d'autres Etats européens et aux conventions de coopération judiciaires signés avec d'autres Etats.

2.3.2. Le renforcement de la coopération en matière de sécurité les pays d'immigration

Les contacts sont réguliers entre les fonctionnaires algériens et leurs homologues français, italiens, allemands, portugais, espagnols et belges pour établir une coopération en matière de sécurité, de circulation de personnes et de formation des fonctionnaires de police algériens. Ils sont amplifiés à l'occasion des visites entre les responsables européens et algériens. La coopération avec l'Union européenne comporte un volet relatif au soutien à la modernisation de la police algérienne. Il est prévu que le montant des subventions passe de 5 millions d'euros en 2005 à 10 millions d'euros en 2006.

Le renforcement de cette coopération sur le plan juridique a donné lieu à la conclusion d'une série d'accords de coopération entre les institutions judiciaires algériennes et européennes et plus particulièrement françaises pour assurer la formation et le perfectionnement des magistrats. Comme pour la modernisation de la police, la coopération avec l'Union européenne a mis en place un projet de soutien à la justice algérienne dans les domaines de la formation, l'administration et l'équipement.

2.3.3. Le rejet du primat de la dimension sécuritaire en matière de coopération

En acceptant de prendre part aux différents projets de partenariat en matière de lutte contre la migration clandestine et d'ouvrir des discussions pour conclure des accords bilatéraux, l'Algérie se distingue par son refus systématique de réduire cette coopération aux seuls aspects sécuritaires. Dans ce cadre elle refuse d'assumer des missions de contrôle sécuritaire au profit des Etats des pays d'accueil en contre partie d'obtention d'équipements de police et de détection. Elle réaffirme que la coopération doit porter sur l'échange d'informations, la formation et l'intégration de la lutte contre les migrations clandestines dans le cadre d'une lutte globale qui doit s'étendre à la lutte contre le terrorisme, les réseaux mafieux et le crime organisé.

2.4. L'attitude à l'égard de l'élargissement de la coopération en matière de lutte contre la migration clandestine à l'espace euro-Africain

En réaction aux propositions de certains Etats européens d'établir des camps sur les frontières des pays de transit, l'Algérie est le premier pays à demander l'élargissement des discussions sur les migrations clandestines aux pays de sahel. Depuis cette idée a fait du chemin. Elle est actuellement l'objet d'enjeux stratégiques qui ont donné lieu à l'apparition de divergences entre l'Etat algérien et son voisin marocain d'une part et avec ses partenaires européens d'autre part.

2.4.1. Le projet de feuille de route africaine de lutte contre la migration clandestine :

Pour mettre en œuvre ses thèses en matière de stratégie de lutte contre la migration clandestine dans la perspective d'élargissement de la coopération à l'espace euro-africain, l'Algérie a pris l'initiative d'engager une réflexion au niveau de l'Union africaine. L'objectif recherché est d'élaborer une plate forme africaine qui servira de feuille de route dans les discussions futures avec les ministères de l'union Européenne.

Pour concrétiser ce projet, une réunion d'experts africains s'est tenue à Alger les 3 et 4 2006. Elle fut sanctionnée par l'adoption d'un plan de lutte qui couvre trois niveaux¹⁰:

Au plan national

- Adopter une position en matière de lutte contre la migration illégale ou irrégulière.
- Renforcer les mécanismes de lutte contre les filières du trafic des êtres humains.
- Mettre en œuvre de manière effective le plan d'action de Ouagadougou sur l'emploi et la réduction de la pauvreté.
- Favoriser les conditions propices à l'emploi des jeunes, tout en accordant un intérêt particulier à la vie culturelle, associative et sportive.
- Renforcer les institutions éducatives nationales et les adapter aux besoins des pays africains.
- Créer les mécanismes pour renforcer les liens entre les pays d'origine et les communautés africaines établies en Europe.

Au plan continental

- Adopter le cadre stratégique pour les politiques de migration en Afrique pour mettre en place les lignes directrices pour une gestion effective de la migration.
- Introduire des mesures effectives, notamment des cadres juridiques de lutte contre la migration illégale.
- Encourager la conclusion d'accords de coopération entre pays africains pour gérer les migrations illégales.
- Mettre en place des mécanismes appropriés regroupant les points focaux nationaux chargés de la migration, l'échange régulier d'information pouvant favoriser le développement d'une vision commune basée sur les principes de partenariat, de solidarité et d'amitié.
- Encourager les efforts du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine dans la prévention et la recherche de solutions durables aux conflits armés.

Au plan international

- Interpeller la communauté internationale pour aider à mettre fin au calvaire de millions de jeunes Africains fuyant la misère et le sous développement.

¹⁰ Plan d'action de la réunion d'experts africains à Alger sur la migration et développement, les 3 et 4 avril 2006.

- Inviter les pays de l'Union européenne à mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre du plan d'action adopté par la conférence Afrique Europe, tenue au Caire en avril 2000.
- Renforcer l'appui aux efforts de l'Union africaine dans les opérations de maintien de la paix et du règlement pacifique des conflits.
- Faciliter la circulation des personnes et la promotion des échanges humains à travers l'assouplissement des procédures de délivrance de visas.
- Ratifier et mettre en œuvre les instruments internationaux, notamment la convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leurs familles.
- Mettre en place les conditions favorisant la migration circulaire (les compétences).
- Mettre en œuvre l'engagement pris par les pays développés, notamment l'Union européenne, pour soutenir les efforts de développement des pays d'origine et de transit et contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Les participants à la rencontre d'Alger ont, par ailleurs, interpellé la communauté internationale pour aider à « mettre fin au calvaire de millions de jeunes africains, fuyants la misère et le sous-développement ». Les recommandations adoptées à Alger étaient destinées, une fois entérinées par les organes supérieurs de l'Union africaine (UA) à servir de support aux Etats africains pour « parler de même voix à la réunion sur la migration avec l'UE, prévue les 5 et 6 juin prochain à Tripoli, ainsi qu'à la réunion de haut niveau sur la migration et le développement organisée par l'ONU en septembre prochain à New York.

L'organisation de la conférence de Rabat au mois de juillet 2006 a fait avorter le projet de mettre en œuvre ce plan d'action en organisant une réunion commune Union africaine- Union européenne pour discuter le dossier des migrations clandestines. Cet échec n'a pas enterré pour autant, le projet de feuille de route africaine. A l'occasion du sommet de l'union africaine tenu au mois de juillet 2006 en Gambie, une position africaine commune est adoptée. Elle est défendue par le ministre algérien chargé de la coopération magrébienne et africaine, au nom de l'Afrique dans les travaux de la session de l'assemblée générale de l'ONU consacrée aux questions des migrations et développement.

2.4.2. Le boycott de la conférence de Rabat

Considérant que l'organisation de la conférence de Rabat au mois de juillet 2006 ne répond pas à la dynamique engagée dans la réunion d'Alger, l'Algérie a refusé de participer à cette conférence. Son argument pour expliquer sa défection vient de la bouche du ministre délégué chargé de la coopération régionale qualifiant cette conférence de conférence spectacle visant à transformer les pays africains en relais en matière de répression des flux migratoires. Même si son ordre du jour traite les liens entre migration et développement, la conférence de Rabat dénature, selon la position algérienne, la problématique des migrations clandestines en écartant sa dimension globale et en insistant sur les aspects sécuritaires. S'agissant de la place de cette conférence dans la stratégie ou lutte contre la migration clandestine, l'Algérie reproche aux organisateurs d'écarter l'union africaine au profit des discussions bilatérales.

3. La politique d'immigration légale

Parallèlement à l'intérêt accordé au traitement de la question des migrations clandestines, les autorités algériennes commencent à s'intéresser de plus en plus à la présence des étrangers sur son territoire. Si dans le passé, la référence à cette présence s'est limitée aux déclarations d'acteurs de la vie économique et à des écrits de la presse, on assiste depuis quelques temps à l'apparition dans le discours officiel d'un intérêt pour la main d'œuvre étrangère. Le ministre de l'emploi et de la solidarité nationale a organisé une conférence de presse pour commenter les chiffres de cette main

d'œuvre. L'office National du registre du commerce a publié des statistiques sur les commerçants étrangers en Algérie. On annonce l'arrivée prochaine de milliers de travailleurs chinois pour la construction de l'autoroute Est-Ouest.

4. Conclusion

Les développements précédents confirment que l'évolution de la politique migratoire algérienne est liée aux enjeux stratégiques autour de la gestion des Algériens à l'étranger et des flux de migrants étrangers vers le territoire algérien.

Ne posant pas d'enjeux politiques majeurs au cours de l'année 2006, la gestion des Algériens établis n'a pas nécessité des modifications des principes de la politique suivie depuis quelques années. La préoccupation centrale des autorités algériennes est de renforcer l'action consulaire et d'amorcer un recentrage des structures chargées de la gestion de l'émigration.

Inscrite dans la stratégie régionale de lutte contre le terrorisme, les réseaux mafieux, la lutte contre la migration clandestine fait l'objet de plus d'intérêt et d'initiatives de la part des autorités algériennes. Même si leur marge de manœuvre reste limitée, ces dernières ont pu néanmoins adopter des positions de principe en liant la lutte contre les migrations clandestines au développement des pays africains. Elle ont mis en œuvre une coopération bilatérale avec les pays de la région et ont fait discuter les initiatives venant de leurs partenaires européens.

Tableaux Algérie

Algérie – Tableau 1: Ressortissants algériens à l'étranger par pays de résidence en 1995

Pays	Effectif
Allemagne	9018
Belgique	18166
Espagne	5753
France	932275
Italie	5753
Royaume-Uni	15000
Suède	2907
Suisse	2924
Arabie Saoudite	1796
Égypte	506
Émirats Arabes Unis	1301
Irak	129
Jordanie	40
Koweït	44
Liban	733
Libye	4988
Maroc	25000
Mauritanie	62
Syrie	1731
Tunisie	30000
Yémen	68
Canada	10080
Etats-Unis	3853
Mali	37
Niger	82

Source: Conseil national économique et social, (1997), situation de la communauté nationale à l'étranger, Alger, 58p.

Algérie – Tableau 2: Répartition des étrangers en Algérie par nationalité en 1998

Pays de nationalité	Effectif
Arabie saoudite	3 051
Égypte	5 943
Émirats arabes unis	4 143
Irak	2 440
Jordanie	1 496
Koweït	1 354
Liban	391
Libye	1 351
Maroc	18 661
Mauritanie	800
Palestine	3 791
République Arabe Saharaoui	1 773
Soudan	1 071
Syrie	723
Tunisie	8 389
Yémen	316
Autres pays arabes d'Afrique	1 484
Autres pays arabes d'Asie	422
Total pays arabes	57 599
Bénin	132
Burundi	903
Congo	127
Guinée	99
Madagascar	79
Mali	4 162
Niger	1 204
Sénégal	135
Zaïre	111
Autres pays d'Afrique	182
Total Afrique	7 134
Chine	145
Corée	740
Inde	48
Iran	11
Japon	217
Pakistan	88
Philippines	81
Turquie	31
Viêt-Nam	71
Autres pays d'Asie	165
Total Asie	1 597

Algérie – Tableau 2 (suite)

Pays de nationalité	Effectif
Albanie	40
Bosnie	610
Bulgarie	84
Croatie	91
Hongrie	112
Pologne	188
Roumanie	51
Russie	464
Tchécoslovaquie	78
Autres pays d'Europe de l'Est	60
Europe de l'Est	1 778
Allemagne	125
Angleterre	66
Autriche	32
Belgique	58
Espagne	154
France	2 618
Italie	95
Portugal	18
Suisse	36
Autres pays d'Europe de l'Ouest	41
Europe de l'Ouest	3 243
Total Europe	5 021
Argentine	11
Bolivie	18
Brésil	9
Canada	22
Chili	15
États Unies	56
Mexique	14
Pérou	10
Uruguay	12
Autres pays d'Amérique	14
Total Amériques	181
Autres pays	30
Apatrides (Sans Nationalité)	47
Total étrangers	71 609

Source: Recensement de la population et de l'habitat, Algérie - 1998

Algérie — Tableau 3: Transferts financiers des algériens établis en France et au Maghreb, par année 1998-2001 (dollars américains)

Pays \ Année	1998	1999	2000	2001
France	281949082	136029937	124069354	157632398
dont: Économie sur salaire	1158111	1383898	597878	1653977
Pensions et retraites	33716351	33915637	15830556	49691955
Mandats postaux	247074620	100730402	107640920	106286466
Tunisie	136772	190713	43070	72095
dont: Économie sur salaire	127233	188978	19819	24193
Pensions et retraites	9539	1735	23251	47902
Maroc	10981	2869	4359	10964
dont: Économie sur salaire	9973	2215	123	838
Pensions et retraites	1008	654	4236	10126
Opérations de change à l'entrée du pays	4584492	6830475	7233503	6061113
Total Général	286681327	143053994	131350286	163776570

Source : Banque d'Algérie, 2002

Algérie — Tableau 4: Remises d'épargne des travailleurs algériens émigrés

Année	Transferts (millions de dollars US)
1977	391,2
1978	451,4
1979	473,9
1980	512,3
1981	513,5
1982	528,5
1983	413,9
1984	349,6
1985	529,5
1986	916,6
1987	627,9
1988	476,9
1989	602,7
1990	399,8
1991	269,0

Source : International Monetary Fund, 2005

Algérie — Tableau 5 : Évolution des envois de fonds des travailleurs algériens migrants, 1998-2005 (en milliers de dollars US)

Année	Recettes	Dépenses	Solde
1998	305 222	22 420	282 802
1999	162 791	13 878	148 913
2000	151 155	20 245	130 910
2001	166 822	12 657	154 165
2002	703 730	28 720	675 010
2003	1 076 360	22 768	1 053 592
2004	1 464 175	20 590	1 443 585
2005	1 377 895	61 026	1 316 869

Source : Comptes nationaux, Office National des Statistiques, Algérie

EGYPT

EGYPT

Egypt: the demographic and economic dimension of migration

Heba Nassar

Introduction

The streamlining of economic reform procedures in Egypt in recent years has been a constructive step towards improving the country's competitiveness. Since the 1991 economic reform, the government has taken legal, economic, monetary, financial and institutional measures to boost investment levels and private-sector participation. The objective is to facilitate a smooth economic transition from a factor-driven economy to an investment-driven economy, and finally, to an innovation-driven economy. For a long time the Egyptian economy was factor-driven, where basic conditions such as low-cost labour and natural resources were the dominant sources for production and competitive advantage. Since 2004 with the acceleration of privatization measures the government has attempted to shift the economy onto an investment-driven basis in order to achieve efficiency in producing standard products and services through heavy investment, a business-friendly legislative and regulatory environment and better access to capital.

Egypt's economy has had a modest recovery since early 2003, which accelerated in 2005/6. GDP real growth (factor cost) was targeted at 6.9% in 2005/6, and is up from average 4.1% during the past three years. Investment is expected to increase by 12% in 2005/6, and by 13.2% in 2006/7, whereas total consumption is expected to grow by 4.4% and 4.5% over the two years respectively. Natural gas, construction and building, and Suez Canal sectors in addition to remittances are expected to be the main growth drivers in 2006/7. In June 2006 domestic inflation was 6.4% compared to 4.7% in June 2005. The average inflation for the financial year 2005/6 was 4.1% compared to 11.4% for 2004/5.

The balance of payments surplus increased slightly during the first nine months of 2005/6 to US\$ 3.3 billion compared to a surplus of US\$ 3.2 billion during the same period last year (2004/5). The capital and financial account reported a significant net inflow of almost US\$ 1.9 billion due to an increase in both direct and portfolio investment inflows. On the current account side, total commodity exports increased by 38% to US\$ 13.5 billion due to the increase in international oil prices and a surge in natural gas exports. Commodity imports reported an increase of 27% to US\$ 21.5 billion, reflecting a surge in domestic demand. Services receipts grew by 13.6% to US\$ 12.9 billion due to an increase in receipts from nearly all main sub-items. It is worth mentioning that receipts for services are currently 188% of services payments. Private transfers also increased to US\$ 3.7 billion, up from 3.1 billion during the same period last year. Despite a reported increase of some 21% in total current account receipts (including official transfers), the current account surplus for July–March 2005/6 recorded US\$ 2.1 billion, down from US\$ 2.8 billion last year. Finally, annual population growth of 1.9%, puts real GDP per capita growth at slightly over 4%.

In January 2006, the official estimate for unemployment was 9.1%, down from 9.9% in 2004/5. Under-employment and reliance on the informal economy are also key features of Egypt's economy, as in most developing countries. Government figures for the financial year 2005/6 indicate that, out of a total labour force of 22 million and total employment of 19 million, 9.2 million are employed in the 'irregular private sector'. Government and private estimates put the number of job-seekers entering the labour market annually at around 700,000 and 800,000 respectively.¹

¹ USAID, 2006.

Migration trends

In Egypt migration policy has undergone several phases since the 1950s. It started with a period of restrictions from the mid-1950s until 1967, followed by a period of allowing migration, and its organisation from 1967 until the early 1970s.

In 1971, permanent and temporary migration was authorized under the 1971 Constitution, eliminating all barriers to emigration. Article 52 stated that 'all Egyptians were granted the right to emigrate and to return home'. In the same year, Law 73 gave public-sector and government employees the right to return to their jobs within one year of the date of resignation, which was extended to two years. This facilitated the emergence and growth of the phenomenon of temporary emigration and large numbers of migrants began to flow towards the Gulf States, particularly after the 1973 war and the consequent hike in oil prices and increased demand for Egyptian labour. During this period Egypt signed the Labor Movement Agreement at the Arab League of Nations.

After the war of 1973, the demand for Egyptian labour increased and extensive flows of Egyptian labour migrants moved to the Gulf countries. During this phase, migration was a top priority: it helped offset domestic unemployment, repaired payment deficits and financed private projects with the help of remittances, supplied Arab countries with required labour and relieved pressure caused by political and economic factors. Increasing demand for teachers and health sector personnel became evident in all Arab countries during this phase. Iraq was a favoured destination for unskilled labour due to its liberal immigration policies for fellow Arabs and its excess demand for foreign labour as a result of the war with Iran. Moreover the Ministry of State for Emigration Affairs was established with Presidential Decree No. 574/1981 in order to help sponsor Egyptian migrants abroad.

After the second half of the 1980s, the Egyptian migrant labour force faced a number of problems related to domestic and international factors. As a result of the Iran–Iraq war, oil prices fell to US\$ 52 billion in 1987 and the volume of Egyptian emigrants began to decrease. In the late 1980s there was a counter-flow of return migrants from the Gulf region to Egypt and a sharp decline in the number of new work contracts for Egyptian migrants. This was due to the decline of market and labour relations with Jordan, Iraq, Yemen, Saudi Arabia and other Gulf States. Nevertheless, contracts with Saudi Arabia and Libya increased noticeably in 1990.

The Second Gulf War (Iraq–Kuwait war), had a direct impact on the conditions of migrants in these two countries. Moreover, many migrants settled permanently in Egypt after long periods of migration spent abroad.

The period 1989–2000 can be broken down into three phases. In the first phase, 1989–1991, Egyptian migration witnessed a downward trend. Outflows of employed nationals fell from 1.511 million in 1989 to 1.103 million in 1991, at an average annual rate of -14.6%. Total number of nationals abroad also fell from 1.964 million to 1.541 million, at an average annual rate of -11.4%.

The second phase, 1992–1997 witnessed an upward trend, partly explained by the fact that the Middle East, especially the Gulf area, began to return to normal after the Second Gulf War. The total number of contracts for Egyptian workers in Arab countries increased from a very low level of 589 in 1991 after the Second Gulf War to 39,812. Outflows of employed nationals increased from 1.221 million in 1992 to 2.181 million in 1997, at an average annual rate of 12.3%. Total numbers of nationals abroad increased from 1.856 million to 2.901 million, at an average annual rate of 9.3%. The increasing rate peaked in 1992/93 falling sharply thereafter.

The period 1998–2000 witnessed another downward trend, is partly due to the slowdown in the world economy as a consequence of the collapse of the East Asian financial markets in 1997. Outflows of employed nationals decreased from 1.982 million in 1998 to 1.9 million in 2000, at an

average annual rate of -2.1%. In 2002, Egypt as one of the top labour exporter countries had a negative net immigration rate (-0.42). Net number of migrants reached -150,000.²

Finally with the restructuring of certain ministries in 1996 the responsibility for migration issues and Egyptians abroad has been undertaken by the Ministry of Manpower and Emigration (MME). Moreover the creation of the Higher Committee for Migration (HCM) by virtue of Resolution No. 2000/1997 represents an instrument to merge all the institutional bodies dealing with migration.

Levels of labour migration

Labour migration, especially to major oil-exporting countries in the Middle East, may have provided Egypt *a channel for surplus labour*, but there is still no general consensus regarding to what degree labour migration has helped curb the unemployment problem in Egypt.³

The total number of Egyptians abroad fell from 2.806 million to 2.724 million, at an average annual rate of -1.5%, and the total number of Egyptians abroad was estimated at about 2.7 million in 2000. This is about 4% of the total population of Egypt, and about 1.5% of total migrants worldwide. Two-thirds of Egyptian migration is temporary, while the other third is permanent.⁴

Permanent migration

In the early 1960s, some political, economic and social developments led some Egyptians to migrate permanently to North America and Europe in search of better scientific and financial conditions. According to estimates provided by the Central Agency of Public Mobilization and Statistics (CAPMAS), the total number of permanent Egyptian migrants in non-Arab countries was slightly over 0.8 million (824,000) with about 80% concentrated in five countries: the USA with 318,000 (38.6%), followed by Canada with 110,000 (13.3%), and then Italy, Australia, and Greece with 90,000 70,000 and 60,000 respectively. The other 20% of permanent Egyptian migrants were concentrated in Western European countries, mainly the Netherlands, France, England, Germany, Switzerland, Austria, and Spain.

The reliability of national estimates for the total number of Egyptians abroad were questioned, especially those on permanent or semi-permanent migrants. The numbers given by CAPMAS are simply estimates based on reports from Egyptian Embassies abroad, cross-border flows from the Ministry of the Interior, work permits from the Ministry of Manpower, and other sources. The estimates of Egyptians in major receiving countries differ from those of CAPMAS. For example, according to Italian estimates there are 35,000 Egyptians in Italy while the national estimate calculated by CAPMAS acknowledges 90,000. National estimates by CAPMAS may need to be revised and matched with estimates from receiving countries according to data availability. On the contrary, the estimates carried out by CAPMAS of Egyptians abroad (temporary and permanent) are almost one million lower than those of the Ministry of Foreign Affairs (MFA).

Temporary migration

According to CAPMAS, the total number of temporary Egyptian migrant workers was about 1.9 million in 2002. Most of the demand for Egyptian labour was concentrated in four markets: Saudi Arabia, Libya, Jordan, and Kuwait. Migrants to these countries comprise 87.6% of the total number of

2 ONU DAES Division de la population, World Population Prospects - The 2004 Revision.

3 IOM 2003.

4 ILO/IOM (2003), Contemporary Egyptian Migration, Cairo.

Egyptian migrant workers. Since the end of the civil war, Lebanon has become a new destination for unskilled Egyptian migrants mainly in the sectors of construction and redevelopment.

During the 1970s and most of the 1980s, demand for Egyptian labour was concentrated in Iraq, Saudi Arabia, Libya, and Jordan. Towards the end of the 1980s, Egyptians in Saudi Arabia and other Gulf States comprised a much smaller proportion of the foreign workforce than in the late 1970s before major construction projects were completed. In the 1980s, Egyptian workers accounted for 40% of total foreign labour in Saudi Arabia. A smaller workforce was spread around Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, and UAE. Over the last three decades, the fluctuation in the number of migrant labourers to Iraq and Libya has been affected by political tensions including both Gulf Wars and the political and economic sanctions on Libya.

Egypt is now experiencing what is called the 'permanence of temporary migration'. In the last three decades, flows of temporary migrants to neighbouring Arab countries exceeded those of their permanent counterparts in Europe and North America. Temporary migration takes various forms: official secondment through public and governmental authorities on the basis of bilateral and personal contracts with public and private authorities in Arab countries; travel through official channels in search of work increased over the last two decades; and employment in Egyptian companies, especially in the construction sector.

Foreigners in Egypt

Historically, Egypt has been a land of immigration rather than emigration. In the past, foreigners moved to Egypt while Egyptians rarely emigrated until the mid-1950s. The Egyptian population includes many races and ethnic groups, such as Africans, Arabs, Berbers, Greeks, Persians, Romans, and Turks. This section sheds some light on the number of foreigners in Egypt, the reasons for their migration, and their characteristics based on available data.

According to the 1996 Egyptian Census⁵ the number of foreigners living in Egypt was 116,000 or 0.2% of the total population, of which about 94,000 lived in urban areas, and 22,000 in rural areas. Currently, there are several thousand Americans, Europeans, and other non-Arabs in Egypt working on projects sponsored by foreign governments, international agencies, and private charitable groups. The USA, for example, has over 2,000 diplomatic personnel in the country.⁶

Composition

The great majority of permanent migrants are in the 30–39 and 40–49 year age groups. Migrants who initiated their permanent migration from Egypt are younger and concentrated in the first age group, while migrants who acquired the nationality of other countries while abroad, are older and concentrated in the second age group.

Migrants working at foreign entities and those who have never worked make up about two-thirds of the total number of migrants. In 2000 the total number of migrants with university degrees accounted for 46% of the total number of recorded permanent migrants.

Egyptian temporary migration flows are comprised of both highly skilled and unskilled persons, from scientists and technicians to production workers. Temporary migration to neighbouring oil-rich countries is male-dominated and since 1970 at least 90% of migrant workers have been male.

⁵ CAPMAS, 1999.

⁶ Library of Congress, 2003.

Regarding the occupational composition of Egyptian migrants during the earlier phases of massive labour movement in the mid-1970s, most workers were employed in construction. Since then, the percentage of scientists and technicians has increased and the share of production workers has declined, although the percentage remains high and accounted for a third of migrants in 2002. Unskilled workers face a labour compression in their traditional markets, due to new flows of cheap labour migrants from South-East Asia heading for the Gulf Council Countries (GCC).

The percentage of scientists and technicians increased from 20.4% of all professions in 1985 to 40.2% in 1990, but appears to have reached a saturation point insofar as the rate for 2002 is almost the same as that of 1990. Egyptians generally fill jobs for which local workers are not trained or not willing to undertake, for example construction in Saudi Arabia or agriculture in Iraq. Duration of stay abroad varies according to the worker's level of skill.

Regarding the distribution of Egyptian migrants by occupation and country, Saudi Arabia, Libya, Kuwait, UAE, Qatar, Yemen, and Oman absorb highly skilled Egyptian workers. The percentage of technical and scientific migrants to these countries ranges between 69.1 in Yemen to 40.5 in Saudi Arabia. The highest percentage of unskilled migrants is found in Lebanon, where they comprise about 75% all Egyptian migrants, followed by Iraq and Jordan with 69.2%, the United Arab Emirates (UAE) at 50%, and other Arab countries where they range between 37.4% in Qatar and 7.7% in Yemen. Generally, The GCC plus Libya absorb most of the skilled Egyptian workers, while Iraq, Jordan and the GCC countries absorb the majority of unskilled Egyptian migrants.

Migrants tend to have a higher educational status than non-migrants: the percentage with secondary and higher education is far higher among migrants than among non-migrants which in turn improves their emigration opportunities. Over half Egyptian migrants (53.9%) completed secondary school or higher education, while they represent less than a third of non-migrants (30.2%). The percentage of those with no formal education (15.4%) among migrants is less than half that of non-migrants (37.7%). For Egypt, the brain drain includes 2.5% of highly educated individuals emigrating to the USA and another 5% migrating to other OECD countries.⁷

Future perspectives

Given the new trends of globalization and their effects on local and regional labour markets, Egypt needs to focus on several specific perspectives.

The information problem

Egypt needs to establish an improved information system to ensure the efficient and rapid flow of information on labour market and migration matters based on new and improved data on flows and stocks by destination and source country. In general, migration data, particularly to the Gulf countries, is out-of-date and fragmented. In many cases, data is unreliable (e.g. Egyptian permanent migration data) and new and reliable data is vital in making sound analysis, forecasts and policy decisions.

The educational dilemma

In Egypt the education system tends to focus on expanding educational enrolment rather than on providing young people with the occupational skills needed by the labour market, thus creating a mismatch between—generally poor—educational qualifications and domestic and foreign labour-market needs. To combat this there needs to be a redistribution of investment in education, increasing

7 William J. Carrington and Enrica Detragiache, 'How Extensive is the Brain Drain?', Finance and Development, June/1999.

resources for higher education, new forms of education such as dual education and market-related education, improving the quality of independent education and creativity, and increasing skill levels.

Employment policies

Efficient and targeted employment policies can influence economic growth rates but must be integrated with policies and tools to transform the potential labour force into a productive labour force. These policies could entail adjusting the mismatch between job-seeker profiles and employer needs, upgrading programmes to guarantee the competitive retraining of labour, and promoting the entrepreneurial spirit in the educational system so as to encourage a more diversified, specialized labour force.

Demand-side policies for the creation of job-opportunities require an increase in economic growth rate and the encouragement of growth targeting full employment.⁸ The absorption capacity of the agricultural sector could be improved by supporting small labour-intensive industries; enhancing the construction sector with its high employment elasticity output; providing the required skills for promising modern sectors of high employment elasticity/output such as finance, insurance, tourism and communications; and by encouraging export industries. Moreover, the private sector should be encouraged to increase its labour absorption rates in order to alleviate the burden on the public sector and the informal sector should be developed. Supply-side policies are needed to expand training to include modern sectors such as communications, services and tourism, including management training, training on organized and planned work, professional training, technical, and finance training as well as using new training methods such as independent training through modern technology.

Training and educational policies

Moreover globalization and modern production will result in a drop in demand for Egyptian labour with its undeveloped skills. To overcome this, a training and education policy focusing on the impacts of globalization is needed. Emphasis needs to be placed on the competitiveness of educational output in the Arab world and the adaptation of the workforce to new technological and organizational changes in order to raise the future employability of unskilled labour through life-time learning. This will help increase job market elasticity to raise the labour absorption rate and enable workers to obtain new jobs of return that grows with time. Future generations must be prepared to acquire a batch of different skills throughout their professional lives. Training and education would allow for greater elasticity of labour to respond to the technological changes. This also requires inter-sectoral shifts.

An Arab professional training programme

An integrated Arab system would create measures and standards for professional skills in the different sectors, including a system of certifications conforming to international standards. This would help create a professional skills map of the Arab world and develop curricula that reflect the vision and needs of Arab and international markets. Moreover, it would help build the *unit competence* classification and its *skill standards* using the *functional analysis* method for analyzing activities. Determining skill standards and all non-technical factors affecting performance and comparing these indicators, benchmarking them, and developing them according to skills in advanced countries. Constructing the *functional map* of Arab labour for all sector activities would help determine their standards and devising educational and training curricula according to these standards. The scope of training would be expanded to include modern sectors such as communications, services, and tourism

8 World Bank, 1995.

and should be diverse and include management training, training on organized and planned work, professional training, technical, and finance training. Finally, subjects that emphasize the importance of practical training, such as mathematical and organizational skills, and quantitative skills using new technology need to be added to the basic curriculum.

The demographic window

There is also a need to assess the potential of the demographic window of opportunity, or 'demographic bonus' expected in Egypt. When this window opens up, sustained economic growth can be generated through increased personal savings and investments. The capacity of economic sectors needs to be examined in terms of how they could create a sufficient number of jobs to absorb the increased size of the labour force. The following questions need to be asked. First, how efficient are the socio-economic and demographic policies in converting the youth bulge into productive human resources, through increasing investment in education, empowering women, and adopting good governance? How can Egypt fit into the evolving global economic order? How can global markets offer greater opportunities to tap into more and larger markets around the world? How can Egypt enhance the policies needed to prepare Egypt for the dividend? And how can policies prepare society for the older generations?

Financial flows

Remittances and the investments generated by them, were significantly hampered by inefficiencies and access barriers in financial systems and services. Policies and institutional frameworks in Egypt have not been sufficiently developed to capture this special effect of labour migration and to allow it to act as a stimulus for economic growth. Policies should include financial and organizational assistance and provision of necessary information to both remittance senders and receivers. Research should highlight some of the sub-optimal conditions in the money transfer market: services may be unsafe, markets may be monopolistic and lack transparency, and high transaction costs mean money lost to workers. Studies should focus on the improvement of remittance services, to reduce leakages in the transfer process and the introduction of market-conforming investment opportunities to increase the development potential of remittances.⁹ More generally, issues such as the improvement of the overall investment climate, securitizing remittance flows, tax exemptions for remittances, tax referrals for retirement and pension plans, increasing transparency and providing incentives to channel remittances into development projects are all important measures which require consideration.¹⁰

Migration and development policies

The relationship between migration and development policies needs to be more closely studied in order to initiate economic policies that will improve the capacity of economic sectors to absorb the labour surplus productively; a capacity largely associated with the rate and type of capital accumulation and dependent on the availability of related factors, such as managerial and administrative skills. Egypt must also integrate population issues into its economic growth and development strategies.

9 Dorn, 2001.

10 Riccardo Faini (2002) Migration, Remittances and Growth, Italian Ministry of Economy and University of Brescia, Italy.

Reintegration and reception policies

This includes procedures for the reception and reintegration of return migrants and their families through reliable relocation, labour market information and a range of educational services. Channelling remittances and influencing the relocation choices of return migrants, enables improved integration of returnees in their home societies. Measures also include capacity-building and more transparency within the existing social networks to empower returnees and to integrate their efforts in these networks. The need to mobilize migrants is part of the need to elaborate successful development strategies. Finding ways to utilize social capital more efficiently is a major challenge. The proper channels of communication with migrants are necessary to ensure their involvement and participation based on trust. Assisting return should include financial and organizational assistance, provision of information, and measures to assist re-integration such as vocational training.¹¹

Co-ordination of migration policies and industrial planning

At the regional level there needs to be a more efficient coordination of migration policies and industrial planning. The Great Arab Free Trade Area (GAFTA) should address migration issues and industrial planning. In the case of North–South trade and migration relations, Southern countries should exert pressure to promote the movement of temporary labour to capitalize on their comparative advantage in trade in services, even if only on a temporary GATS basis. Ways to enforce minimum national employment standards in all sectors should be examined in order to protect the national labour force and migrants. Finally, efficient return and readmission policies should be implemented in co-operation with countries of origin and destination which could lead to fruitful research cooperation.¹²

Increasing economic growth rates and promoting full employment

In the period 1990–1996 the annual employment growth rate was on average 2.5–3.5% with a prevailing GDP growth of 4% and popular employment conditions for the period. In Egypt, taking into consideration improved labour productivity, GDP growth should reach 6–7% to match the employment growth rate which could reach 3.5–4%. This employment growth rate aspires that more women will join the workforce and enrol in education, especially higher education. Most studies point to the importance of encouraging intense employment growth through long-term growth strategies that are labour-intensive. This means creating a high rate of employment opportunities in modern rapidly expanding sectors such as the *services sector*, *exporting industries*, and the *financial sector*. This will increase productivity and employment opportunities. This requires improving competitiveness in the export industries so as to achieve high growth rates in the modern labour-absorbing sectors. Considering the rise of labour-market entrants, a clear strategy is needed to increase long term GDP growth in Egypt. This can be done by increasing investment rates to levels similar to the low levels of South East Asia, which are 30–35% on average. Savings rates must also be raised.

Bibliography

Bibliotheca Alexandria (2002), *The State of Youth Employment Report*, Youth Employment Summit, Cairo.

11 John Salt (1998), 'Towards a Migration Management Strategy: A Report by the Restricted Working Group on a Migration Management Strategy', summary of the proceedings of the seminar on managing migration in the wider Europe, Strasbourg.

12 ILO/IOM (2003), *Contemporary Egyptian Migration*, Cairo.

- P. Dhonte, R. Bhattachary and T. Yousef (2000), 'Demographic Transition in the Middle East: Implications for Growth, Employment, and Housing', IMF Working Paper No. 41, Washington D.C.
- M. Fares (2003), 'Impact of Globalization on Migration in the Arab World', paper presented to Regional Conference on Arab Migration and Globalization, Cairo: IOM, Arab League.
- N. Fergany (2001), Higher Education in Arab Countries: Human Development and Labour Market Requirements, Cairo: Almishkat Centre for Research.
- J.-P. Garson (1999), 'Regional Economic Integration, Employment and Migration in the Mediterranean Basin', paper presented to the Workshop on The Dynamics of New Regionalism in MENA: Integration, Euro-Med Partnership Agreements and After, Cairo, Egypt.
- Heba Nassar and A. Ghoneim (2003), 'Trade and Migration: Are they Complements or Substitutes: A Review of Four MENA Countries', Center for Economic and Financial Research and Studies Economic Studies, Vol. 28, Cairo.
- Heba Nassar (2004), 'Transfers and Social Capital', e-paper Consortium for Applied Research in International Migration, www.carim.org
- Heba Nassar (2003), A Study of the Response to Globalization: Directions, Challenges, Special Policies on Migration of Labor, and Dynamics of the Population, Beirut: ESCWA.
- UN-IOM (2005), World Migration 2005, www.iom.int.

Egypt: the legal dimension of migration

Hafez Abu Seada

Introduction

Egypt is a signatory to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, and the 1969 Organization of Africa Unity's Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa. These conventions grant recognized refugees a set of basic rights, starting with the specific prohibition of *refoulement* as per Article 33 of the 1951 Convention, and other rights including freedom of religious practice, continuity of residence, access to courts, employment, welfare, healthcare, education, freedom of movement and freedom to be issued with personal identity documentation (Arts 27, 28).

Egypt has no single guiding policy or national law regulating refugees affairs, and has not taken any major steps to fully implement the principles of the Conventions in its national legislation. The government has deferred responsibility for those seeking asylum and refugee status in Egypt to the UNHCR, including the process of refugee status determination (RSD) and the provision of assistance. The UNHCR has often called on the Egyptian government to assume responsibility for RSD in meeting its legal commitments under the Conventions, but the government has consistently refused to do so. Moreover, the government communicated a list of reservations to the Conventions to the UNHCR, limiting access to education, healthcare, and employment. Egypt holds reservations on the 1951 Convention for personal status (Art. 12(1)), rationing (Art. 20), access to primary education (Art. 22(1)), public relief and assistance (Art. 23), and labour legislation and social security (Art. 24). These reservations are not mentioned in the Egyptian *Official Gazette* and thus do not have the force of law.

These reservations were adopted by Egypt for two main reasons. First, Egypt formulated a reservation to Article 12(1) which provides that the personal status of a refugee shall be governed by the law of the country of their domicile or residence, because it was in contradiction with Article 25 of the Egyptian civil code and which states that:

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

Secondly, Egypt's reservations on Articles 20, 22 (par. 1), 23 and 24 of the 1951 Convention because they treat the refugee in the same way as a national.

In practice, Egypt has softened the restrictions on access to some of these basic services. The UNHCR continues to be responsible for determining who qualifies for legal refugee status. After initial registration with the UNHCR, an asylum seeker is given a yellow card, granting them temporary residence in Egypt until status is determined. The agency has been criticized by activists and refugees for its lengthy and unfair procedures, including cursory interviews by insufficiently trained staff, lack of transparency, lack of adequate and clear information, and even arbitrary or unreasonable decisions.

Refugees, foreigners and immigrants in Egyptian legislation

The Egyptian Constitution

Article 53 of the Egyptian Constitution stipulates a refugee's right to political asylum, if discriminated against in their homeland for: '[...] defending the people's interests, human rights, peace or justice. The extradition of political refugees shall be prohibited.'

Entry and residence of refugees and foreigners

The entry and residence of foreigners in Egypt is covered by Law 89/1960, amended by Law 49/1968 and Law 99/1960. The law regulates the procedures for foreigners wishing to enter Egypt and to reside there. Chapter I regulates the registration of foreigners at a Registrar's Office or police station. The law only allows those holding a valid passport, or passport equivalent, to enter the country. The Migration and Passports Office can make exemptions for foreigners from specific countries.

Law 89/1960 recognizes three categories of residency for foreign: special residence, normal residence, and temporary residence. Special residence is mainly granted to Palestinian refugees, foreigners born in Egypt before Decree 74/1952 and who remained in Egypt until Law 89/1960 was passed, and foreigners who have lived in Egypt for over twenty years continuously and who entered the country legally. The Law also grants special residence to scientists, intellectuals, artists and businessmen who make a particular contribution to the country. Normal residency is mainly granted to foreigners who have lived in Egypt for over fifteen years continuously prior to Decree 74/1952 and remained in Egypt until Law 89/1960 was passed, providing that they entered the country legally. Temporary residence for one year, renewable, is granted to those who do not meet the previous conditions.¹

Chapter IV of Law 89/1960 regulates the deportation of foreigners. The Minister of the Interior is authorized to issue decisions on deportation (Art. 25), and to detain any foreigner awaiting deportation (Art. 27). Foreigners with special residency cannot be deported unless they constitute a threat to national security, the economy, public health or public order. In order to deport a foreigner, a Deportation Committee is formed, chaired by the Deputy Minister of the Interior, and the heads of the concerned authorities, such as the Migration and Nationality Office.

The Law also stipulates penalties for violation of its provisions. Anyone who refuses to be deported can be imprisoned for three months to two years, and fined a maximum of 200 Egyptian pounds (Art. 38), and any foreigner who presents forged papers or false testimony is punishable with up to two years' imprisonment and a fine (Art. 40).

Egyptian nationality

The Nationality Law 26/1975 regulates the procedures for granting Egyptian nationality to foreigners and authorizes the Minister of the Interior to grant Egyptian nationality in the following cases (Art. 4):

- Any foreigner born in Egypt to a father born in Egypt can apply for Egyptian nationality a year after reaching the age of maturity (21 years) on a condition that they are a Muslim or come from an Arab-speaking country.
- Any foreigner with normal residence, one year after reaching the age of maturity and in good mental and physical health, who are not a burden on society, have a good reputation and clean criminal record, and an elementary level in Arabic and a legal source of income.

1 Law 89/1960 does not apply to diplomats, crews of ships and airplanes, and passengers on transit.

Article 5 authorises the President of the Republic to grant Egyptian nationality to foreigners who makes a special contribution to the country. A father with Egyptian nationality can pass it on to his young children who have normal residency abroad and maintain their original nationality. The wife does not acquire Egyptian nationality automatically but must apply to the Minister of the Interior.

According to Article 9, foreigners who acquire Egyptian nationality are not entitled to vote until five years after acquiring nationality, and cannot be elected or appointed to the judiciary until ten years after acquiring nationality. The President of the Republic has the right to make exemptions.

Work

Recognized refugees in Egypt are allowed to work, provided they obtain a work permit. Chapter II (Art. 27) of the Egyptian Unified Work Law 12/2003 on the work of foreigners states that the state:

[...] should abide by the decrees of this Chapter, taking into consideration conditions of same treatment in the state of origin. The concerned minister has the authority to make exemptions [...].

And Art. 28 states that,

Foreigners are not allowed to work without [...] a work permit from the concerned ministry, and they should be allowed to enter the country in order to work. Work, by the decree of this Chapter, is defined as: any job, profession or craft including domestic work.

According to these provisions, refugees and foreigners can work in Egypt on two conditions. First, they must acquire permission from the Ministry of Manpower and Emigration. This permission is issued by the district authority according to Ministerial Decision 135/1996 on foreigners work permission and specifies the place of work, the work period, and the persons involved. Second, on condition that the foreigner or refugee has residence in Egypt in accordance with the regulations in Law 89/1960 ('amended') on the entry and residence of foreigners in Egypt. This permission can be suspended if the foreigner has been sentenced in criminal proceedings or a case of honour or public discipline, and in cases related to national security (Art. 10, Ministerial Decision 135/1996).

The main limitations to the work of foreigners and refugees may be summarized as follows. First, restrictions under Law 159/1981 on establishing companies which sets restrictions on the work of foreigners in Egyptian companies, and stipulates that Egyptian workers should account for not less than 90% of the workforce, and that their wages should account for not less than 80% of the total payroll (Art. 174). The Minister has the authority to make exceptions to these regulations (Art. 176). Secondly, restrictions on doctors working in health centres; Article 8 of Law 51/1981 on the regulation of medical institutions stipulated that any doctor working in an Egyptian health centres should be of Egyptian nationality. Non-Egyptians are allowed to work in Egyptian health centres unless they are registered with the Doctor's Syndicate, and are experts in fields not available in Egypt, in this case a permission from the Minister of Health and the Medical Associations is required. Thirdly, non-Egyptians are not allowed to work as lawyers (Art., Law 17/1983).

In order to work refugees and foreigners must meet strict criteria, including employer sponsorship, legal residence and travel documents, in addition to proof of specialized skills to show they are not competing with Egyptian workers, HIV tests, and processing fees. The Egyptian government changed its visa stamp format and added 'not permitted to work' to the residence stamps of recognized Sudanese refugees. After more than a year's effort, the UNHCR managed to have this removed in May 2005. The government did not impose reservations either on Article 17 related to work profit (salary), or on Article 18 related to refugee self-employment.²

2 Forces Migration and Refugee Studies FMRS Report, 'Tragedy of Failures and False Expectations', American University in Cairo, June 2006.

In addition to ‘closed files’, asylum seekers who do not yet have legal refugee status do not have the right to work in Egypt. These migrants *and* recognized refugees can only work, without work permits, in the informal and unregulated sector.

Education

Prior to 1995, all refugees and asylum seekers were entitled to attend Egyptian public schools. This arrangement was separate from Egypt’s obligation to provide primary education under the 1951 Convention, a commitment to which it entered a reservation. Regardless, Egypt is bound to provide basic educational services by treaties such as the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, the Convention on the Rights of the Child, and the African Charter of Human and People’s Rights. In 1992, the Ministry of Education issued a decree allowing the children of recognized refugees to attend Egyptian schools, thus meeting these commitments and by-passing the reservation. There are some national decisions that regulate the process of accessing foreigners to Egyptian education, such as Presidential Decree 809/1975 of Law 49/1972 implementing the statute on university regulations, which regulates the tuition fees for non-Egyptians enrolled in Egyptian schools and universities.

Restricted areas

Presidential Decree 100/1979 limited the number of foreigners who can reside in certain areas, such as the Suez Canal governorates with the exception of the main cities. The law also specified the use of specific road routes to reach such cities. Sinai also is a restricted area, with the exception of Al Qunaitera area, which also requires a permission from the Ministry of Defence. Furthermore, the Red Sea area is restricted with the exception of a few tourist sites with specified access roads.

Registration of foreign guests

Law 74/1952 obliges directors of hotels or landlords to report the personal details of any foreigner hosted by them to the nearest police station. The law also obliges foreigners to report to the nearest police station within three days of entering the country (Art. 4).

Health services

In 2005 the Egyptian Health Ministry issued a directive making primary health services at governmental health institutions universally available. This excludes complicated or long-term medical treatment, surgery, and costly medicines. Recognized refugees have access to subsidized medical services through UNHCR’s partnership with CARITAS.³

Many refugees expressed serious a deep distrust of the public healthcare system in Egypt, complaining of poor quality, a lack of respect, and poor treatment. Despite assurances to the contrary, many cite fears of organ theft and other forms of malpractice as reasons for preferring church-based clinics public healthcare institutions for basic medical treatment.

3 Forces Migration and Refugee Studies FMRS Report, ‘Tragedy of Failures and False Expectations’, American University in Cairo, June 2006.

Housing

Refugees and asylum seekers do not have access to the rent-controlled housing available to Egyptians and have to find housing on the private market where rents are not controlled and increase exponentially for foreign renters, including refugees. Most refugees do not have a stable income, and are forced into overcrowded living quarters with poor sanitation, low personal security, and a stressful home environment.

Law 230/1996 regulates the ownership of property and land by foreigners. Article 2 states that non-Egyptians are allowed to own buildings on condition that:

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

Article 5 of the same law bans foreigners who acquired these units from selling them or transferring ownership within five years of acquiring them. The Prime Minister has the authority to make exemptions. Finally, the ownership of agricultural and non-agricultural land by foreigners is prohibited by Military Decree 62/1940, Law 124/1958, Law 37/1951 and Law 15/1963.

Egyptian emigrants and Egyptians abroad

In a time of economic downturn, unemployment and low incomes, it is natural to witness a huge increase in the number of Egyptians travelling abroad to find work. This trend started in the 1970s and Egyptians working abroad faced huge obstacles working in their destination countries, and in some cases had to work in dangerous, ill-paid, unprotected or illegal occupations. Illegal emigrants without documents were more likely to become the victims of trafficking and to live in inhumane conditions. Besides, many of them faced imprisonment and illegal detention because the Egyptian embassies abroad failed to intervene to protect them from imprisonment and human rights' violations.

The Egyptian Constitution of 1971 makes no mention of the rights of Egyptian living abroad, or mechanisms for their political participation, but only states that 'Citizens shall have the right to permanent or temporary emigration' (Art. 52). Generally speaking, national legislation, and in some cases, even constitutions, stipulate the right of citizens abroad to diplomatic protection.

Law 111/1983 on Emigration and Egyptians Welfare Abroad was passed to regulate and protect the increasing numbers of Egyptians emigrating abroad. The law affirmed the right of Egyptians to migrate permanently or temporarily, as individuals or in groups.

The state should protect and maintain contact with its citizens living abroad (Arts. 1 and 2), and organise seminars and workshops at home and abroad to study the problems of emigrants and to keep them informed of events and conditions in Egypt. This can be done by delegating diplomatic representatives to look after Egyptians' interests abroad and delegating a Minister to liaise with other Ministries and authorities on emigration-related issues, primarily the preparation of legislation related to migration, agreements with foreign states to open new fields for Egyptian emigrants abroad, facilitating their residence in destination countries, safeguarding their rights and interests abroad (Art. 3-d), and carrying out a regular census of Egyptians abroad (Art. 3-g). Articles 5-b and 5-c confirm the need for specialized training courses for potential emigrants, and for cultural and media facilities for Egyptian emigrants, before during and after their stay abroad (Art. 5-d).

By-law of Law 111/1983 issued by Ministerial Decision 14/1984 reaffirmed the right of citizens to migrate according to the Constitution and law (Art. 1). The Ministry shall protect all Egyptians abroad, whatever their reason for travelling, taking steps to guarantee the rights of all Egyptians abroad. Therefore, the main goal of this law is to safeguard its citizens abroad, with the regulation of practicing their rights under the Constitution (Art. 52), working to promote emigration while avoiding

restrictions to this practice, providing a balance between citizens' rights and the interests of society and providing safeguards to citizens abroad and citizens who emigrated to foreign states (Art. 2).

According to Law 111/1983, any citizen who emigrated before the present law came into force, is entitled to have their Egyptian nationality restored if this has been terminated or they have been denaturalized. Restitution shall result in its acquisition by any under-age children. The foreign wife of an applicant may apply for citizenship if she submits a request within two years of the date of restoration of Egyptian nationality and the Minister of the Interior does not object. Any major children shall obtain it within two years of the law's coming into force.

Law 111/1983 recognizes some rights for Egyptians abroad, such as tax exemptions for the bank deposits of emigrants in banks operating in Egypt and the capital contributed by an Egyptian emigrant shall be treated on the basis of their enjoyment of all privileges prescribed for the foreign capital working in the same field. According to Presidential Decree 73/1971 on the treatment of emigrants among civil servants returning to the homeland, a worker who has worked in government, local government, a public authority, or the public sector, which accepted their resignation for the purpose of permanent emigration and who emigrated accordingly, shall be re-appointed to their place of work on their return to Egypt within two years of their resignation.

There are two categories of Egyptian workers abroad: those working under contracts which should include safeguards to their rights; and those who travel abroad without a contract and work mostly in agriculture or handicrafts. In particular, the sponsorship system constitutes a serious violation of human rights for Egyptians living in Arab states where they face illegal detention, being banned from travelling, giving the sponsor the right to confiscate passports and cancel residence rights, making them risk the loss of personal property, illegal arrest and detention.

Egypt: the political and social dimension of migration

Howaida Roman

Introduction

This report deals with three specific forms of migratory pressure in Egypt: incoming transit migration, particularly from sub-Saharan Africa; the legal emigration of Egyptians workers; and the illegal emigration of Egyptians.

Transit migration

Transit migration is migration to one country with the intention of re-migrating to another country as a final destination. The IOM defines this as ‘refugees awaiting resettlement’. The stage between emigration and settlement highlights the overlap between asylum and irregular migration.¹ Consequently, it is more effective to understand transit migration as the indeterminate residence of migrants, legal or illegal, in a receiving country, that may or may not develop into further emigration depending on a combination of structural and individual factors, such as the policy framework of the receiving country and the role of social/family networks in directing the movement of migrants. In other words, transit migration does not always lead to further emigration, but can become permanent settlement.²

Egypt as a part of the MENA region

The migratory patterns for the MENA region have become much more diversified and complex due to globalization, wars and conflicts, a changing labour market, transit migration and emerging transnational networks. Many factors account for the large flows of involuntary migration within the MENA region: political instability, repression of opposition groups, religious and ethnic discrimination, civil wars and poverty. Sudanese, Kurds, Lebanese, Palestinians and Somalis are among the main population groups which have experienced large-scale forced migration and displacement in the region.³

The MENA region has increasingly become a location for irregular migration, with migrants coming mainly from sub-Saharan Africa en route to Europe, transiting through Algeria, Morocco, Tunisia, Egypt and Libya. Transit migrants in the MENA region include undocumented labour migrants, refugees and trafficked migrants. Thus, Europe’s attention has shifted from east to south and the Mediterranean, particularly its southern shores, is now a major transit area for migrants and refugees trying to reach Europe.⁴

1 Aspasia Papadopoulou, Exploring the Asylum–Migration Nexus: A Case Study of Transit Migrants in Europe, Global Commission on International Migration (GCIM), Global Migration Perspectives, No. 23, Jan. 2005, p. 2.

2 Papadopoulou, Exploring the Asylum–Migration Nexus, op. cit., p. 4.

3 Nadjé Al-Ali, The Relationship between Migration within and from the Middle East and North-Africa and Pro-poor Policies, Report by the Institute of Arab and Islamic Studies, University of Exeter for the Department for International Development, July 2004, p. 23.

4 Papadopoulou, Exploring the Asylum–Migration Nexus, op. cit., p. 7.

This development is mainly due to two factors. First, pressure from sub-Saharan populations caused by poverty, demographic growth, a lack of natural resources, civil wars, persecution and political instability, has pushed large numbers of Africans to the northern shore of the continent in the hope of reaching Europe, and second, the key geographical position of the MENA countries.⁵ Due to the restrictive policies of destination countries, migrants tend to 'become stuck' in the region for anything from a couple of weeks to a number of years. The International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) estimates that an annual 100,000–120,000 migrants cross the Mediterranean illegally, of which 35,000 are from sub-Saharan Africa.⁶

In general, North Africa has become an important transit area since the tightening of European migration policies in the form of tougher rules governing asylum and the entry and residence of foreigners in the Schengen states. These measures have severely limited the opportunities for migrating to and settling in Europe. The tightening up of European migration policy has come at a time when, in the south, opportunities for work in, and migration to, the Gulf oil-producing states have shrunk.⁷

As a part of the MENA region, Egypt is a large receiver of different kinds of migration, legal and illegal, documented and undocumented with the influx of refugees starting in the 1990s, mostly as a result of wars in the Horn of Africa, particularly Sudan, Ethiopia, Eritrea and Somalia.⁸

The number of refugees and asylum seekers in Egypt has grown rapidly in recent years, making the UNHCR office in Cairo (UNHCR–Cairo) the largest office for refugee status determination (RSD) in the world in 2001.⁹ An important element making Egypt an attractive destination is the existence of one of the world's largest resettlement programmes, both through the UNHCR and the private sponsorship programmes to Canada, Australia, USA and Finland.¹⁰

The profile of the refugee population in Egypt

Size of migrant populations and their nationalities: Egypt hosts one of the five largest urban refugee populations in the world, the vast majority being Sudanese, followed by Somalis, then Ethiopians, Eritreans and refugees from Africa's Great Lakes region. This assessment is based on the numbers of asylum seekers received by UNHCR–Cairo.¹¹

On 1 January 2005, there were 20,300 refugees in Egypt recognized by the UNHCR under its mandate. Of these, 73% were Sudanese refugees followed by Somalis at 18%. The remainder included refugees from 27 other countries mainly in Africa. Despite the cessation of hostilities between the government of Sudan and the Sudan people's Liberation Army (SPLA), southern Sudanese have continued to enter Egypt in large numbers. In 2004, UNHCR–Cairo registered some 8,000 new

5 Papadopoulou, Exploring the Asylum–Migration Nexus, op. cit., p. 7.

6 Papadopoulou, Exploring the Asylum–Migration Nexus, op. cit., p. 7.

7 Hassen Boubakri, Transit Migration between Tunisia, Libya and Sub-Saharan Africa: Study Based on Greater Tunis, Regional Conference on Migrants in Transit Countries: Sharing Responsibility for Management and Protection, Istanbul 30 Sept.–1 Oct. 2004, p. 4.

8 Katarzyna Grabska, Living on the Margins, The Analysis of the Livelihood Strategies of Sudanese Refugees with Closed Files in Egypt, American University in Cairo, Forced Migration and Refugees Studies, FMRS Working Paper No. 6, June 2005, p. 4.

9 M. Kegan and J. Doctor, Assessment of Refugee Status Determination Procedure at UNHCR's Cairo Office 2001–2002, American University in Cairo, Forced Migration and Refugee Studies, FMRS Working Paper No. 1, Dec. 2002, p. 3.

10 Kegan and Doctor, Assessment of Refugee Status Determination Procedure, op. cit., p. 5.

11 Ayman Zohry and Barbara Harrell-Bond, Contemporary Egyptian Migration: An Overview of Voluntary and Forced Migration, Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty, University of Sussex, Dec. 2003, p. 49. See also Kegan and Doctor, Assessment of Refugee Status Determination Procedure, op. cit., p. 9.

southern Sudanese applicants.¹² In early 2003, there were some 1,600 Somalis recognized by the UNHCR under its mandate, but by 1 January 2005 the number had more than doubled to 3,810. By the end of 2004 there were 459 Ethiopian refugees recognized by the UNHCR in Egypt.¹³

Granting refugees status by UNHCR–Cairo has been linked with resettlement which is in turn conditional on RSD in Egypt. Australia, Canada, Finland and the USA regularly accept for refugees for resettlement who come first to Egypt. Although final decisions on resettlement cases are made by these governments, most refugees resettled from Egypt are first referred by UNHCR–Cairo. Because a UNHCR referral is often necessary for resettlement, the effectiveness of these countries' refugee programmes depends on the fairness of UNHCR's refugee status determination process.¹⁴

According to UNHCR–Cairo's *2006 Country Operation Plan*, it has continued to rely on resettlement as a tool of international protection and as a permanent solution. In 2004 the UNHCR resettlement programme benefited over 4,000 refugees. Over 90% of all refugees referred for resettlement are Sudanese,¹⁵ followed by Somalis. According to UNHCR–Cairo's *Operation Situation Report* of March 2003, there are currently 1,832 recognized Somali refugees, 952 rejected applicants and 1,544 asylum seekers whose cases have yet been decided.

Not only is the overall number of refugees in Egypt unknown, but there is a dramatic gap between the official figures of refugees who have been granted UNHCR status and the public perception of their numbers and media estimates which range from 500,000 to 3 million. According to the US Committee of Refugees, in 2003 there were about 3 million Sudanese living in Egypt. The UNDP 2004 Human Development Report indicated that the number of refugees in Egypt was 89,000.¹⁶ The difference in estimates is probably due to the overlap between the refugees and migrants who come to Egypt voluntarily, for work or for other tasks temporarily or permanently.

Determinants of choosing Egypt as a transit country: the Sudanese in Egypt have long enjoyed a status close to that of nationals on account of bilateral agreements, the most recent being the 1976 Nile Valley Agreement which *inter alia* allowed for free movement of goods and people across common borders.¹⁷ The relatively cheap and easy transport links between Egypt and Sudan through Wadi Halfa and an easy entry to Egypt provide an alternative for Sudanese to seek refuge in Egypt. The long-standing relationships between the two countries and the relatively large number of Sudanese already residing in Egypt facilitate the flow of Sudanese into Egypt in search of asylum. The presence of well-established Sudanese opposition groups in Cairo plays an important role in the choice of destination for refugees, especially for the politically active.¹⁸

For Sudanese migrants entry to Egypt does not require large sums of money. All of them enter the country legally, either securing a visa directly at the Egyptian Consulate in Khartoum or through a middleman. Those who entered before 1995 did not require a visa and were allowed to move freely between the two countries. After 1995, when the political situation between Egypt and Sudan worsened, obtaining an Egyptian entry visa became more difficult.¹⁹ Sudanese refugees, who fail to

12 UNHCR, Country Operation Plan, Arab Republic of Egypt, Planning Year 2006, p. 3.

13 UNHCR, Country Operation Plan, op. cit., p. 3.

14 Kegan and Doctor, Assessment of Refugee Status Determination Procedure, op. cit., p. 13.

15 UNHCR, Country Operation Plan, op. cit., p. 7.

16 U.S. Committee for Refugees and Immigrants Egypt Report 2004, <http://www.refugees.org/countryreports.aspx>; UNDP Human Development Report 2004, <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>.

17 Zohry and Harrel-Bond, Contemporary Egyptian Migration, op. cit., p. 55.

18 Grabska, Living on the Margins, op. cit., p. 17.

19 Grabska, Living on the Margins, op. cit., p. 32.

obtain RSD or legal status, become illegal in Egypt which in turn mean insecurity and the risk of arrest and deportation.²⁰

Causes of African migration to Egypt

The civil wars in Sudan and Somalia are the main causes of flows of Sudanese and Somalis to Egypt. In addition, recurrent factors such as ongoing wars, political discrimination, abuse of human rights, deteriorating economic and social conditions and lack of security, force people to leave their home countries.²¹

Living conditions of migrants in Egypt

Sudanese refugees live throughout Cairo, with the biggest groups located in the neighbourhoods of Ain Shams, Arba wu Nuss, Maadi, Nasr City and 6th October City. They tend to settle in areas where there are already family or kin networks. Somali refugees live mainly in Ard Il Liwa and Nasr City.²² The proximity of service providers, especially churches and the availability of cheap accommodation play an important role in the choice of residence.²³

Sudanese and Somalis face problems with housing, access to educational and health services, access to work and personal safety. They have to pay high rents in comparison to Egyptians and are denied access to governmental educational opportunities and health services.²⁴

As regards security, those without documents proving their legal status are at constant risk of arrest, detainment and even deportation. However, the Egyptian government does not carry out targeted deportation campaigns and they are usually allowed to stay in the country in a sort of legal limbo. Random arrest and police harassment are common especially among the black foreign population, which usually coincides with sporadic attempts to crack down on illegal migration. African refugees in Egypt complain of racism, harassment and mistreatment not only by the police and security forces, but also by Egyptian citizens. The permanent integration of refugees is not supported either by the Egyptian government or by many Egyptians.²⁵

On the other hand, lack of employment opportunities is other main problem facing recognized and unrecognized transit migrants. They are unable to work legally, and most work opportunities are in the informal sector such as street peddling, construction and domestic work.

The difficulty of finding work in Egypt and the lack of resettlement opportunities have forced some refugees to resort to desperate solutions such as when a group of Sudanese asylum seekers travelled to Israel to work in the agricultural sector in the place of banned Palestinian workers.

Egyptian policies on refugees and transit migrants

Egypt is a party to key international treaties protecting the rights of refugees, the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, its 1976 Protocol, and the Convention of the then

20 Grabska, *Living on the Margins*, op. cit., p. 39.

21 Grabska, *Living on the Margins*, op. cit., p. 15.

22 Zohry and Harrel-Bond, *Contemporary Egyptian Migration*, op. cit., p. 57.

23 Grabska, *Living on the Margins*, op. cit., p. 23.

24 Grabska, *Living on the Margins*, op. cit., pp. 54–56. M. Sharamani, *Livelihood and Identity Constructions of Somali Refugees in Cairo*, American University in Cairo, *Forced Migration and Refugees Studies*, FMRS Working Paper No. 2, July 2003, pp. 16–17.

25 Wikipedia, 'Sudanese Refugees in Egypt', http://en.wikipedia.org/wik/sudanese_refugees_in_Egypt.

Organization of African Unity's (now the African Union) governing the specific of refugee problems in Africa. In 1984, Egypt ratified the African Charter on Human and Peoples' Rights, which also provides for the right to seek and obtain asylum. The 1992 Arab Declaration for Human Rights also urged Arab states to adopt a broad concept of refugees and displaced persons and minimum standard for their treatment, guided by the provision of the UN instruments relating to human rights and refugees and relevant regional instruments, and to prevent *refoulement*.²⁶ However, Egypt made five reservations to the 1951 Convention: Art. 12(1) (personal status), Art. 20 (rationing), Art. 22(1) access to primary education, Art. 23 (public relief/assistance), and Art. 24 (labour legislation and social security).²⁷

These conventions require Egypt to follow the principle of non-*refoulement*, which prohibits returning a refugee to a territory where their life or freedom will be in danger. Egypt has generally allowed asylum seekers and recognized refugees to enter and remain in the country but protection from *refoulement* depends on the fairness and effectiveness of the UNHCR's refugee status determination (RSD), set up by a 1954 agreement between the UNHCR and Egypt, as Egypt does not have its own procedures for granting asylum. Without UNHCR protection, the Egyptian authorities may arrest and deport any foreigner not in possession of a valid residence permit.²⁸

According to Article 53 of the Egyptian Constitution (amended in 1980) the right to political asylum is guaranteed to any foreigner who has been persecuted for defending their people's interests, human rights, peace and justice. The extradition of political refugees is prohibited. Article 151 states that international treaties ratified by Egypt have the force of law and in all cases supersede national law.²⁹

Nonetheless, Egypt has no national refugee legislation and without legislation and with its reservations to the 1951 Convention, the rights of refugees and asylum seekers are significantly constrained, particularly access to public education, assistance, healthcare and work.³⁰

Although Egypt has a reservation on Article 22(1) of the 1951 Convention (access to primary education), in 2000 the Minister of Education implemented a 1992 Ministerial Decree 24/1992 that allows the children of recognized Sudanese refugees to attend Egyptian public schools. Unfortunately, the latter are overcrowded, making it difficult for refugee children to enrol.³¹

In healthcare, in February 2005, after lobbying by the National Council of Motherhood and Childhood in collaboration with the Sudanese–Egyptian Forum, the Ministry of Health issued a regulation allowing access to public primary healthcare services for all foreigners, including refugees. Regarding the right to work, although Egypt did not make any reservation to Arts. 17–18 (wage earning employment or self-employment), refugees registered with the UNHCR are not generally allowed to work and very few obtain permits. However, the Egyptian government modified the residence permit stamp recently and omitted the phrase, which prohibits work.³²

The Egyptian government rejects any suggestion of integrating refugees into Egyptian society and the presence of refugees is seen as a temporary solution, until they are resettled to a third country.

The suffering of refugees is not confined to limitations imposed by the Egyptian authorities but extends to conditions imposed by UNHCR–Cairo. Recognized Sudanese refugees and those seeking

26 Zohry and Harrel-Bond, *Contemporary Egyptian Migration*, op. cit., p. 50.

27 FMO Research Guide, <http://www.frocedmigration.org/guides/fmo029>, p. 2.

28 Kegan and Doctor, *Assessment of Refugee Status Determination Procedure*, op. cit., p. 3.

29 Zohry and Harrel-Bond, *Contemporary Egyptian Migration*, op. cit., p. 50.

30 Grabska, *Living on the Margins*, op. cit., p. 15.

31 FMO Research Guide, op. cit., p. 4.

32 FMO Research Guide, op. cit., p. 4.

asylum complain about the length of UNHCR procedures in Cairo, the time needed for a decision on their case, and the uncertainty which arises from this.

The crisis of Sudanese refugees in Egypt 2005–2006

Since June 2004, asylum seekers applying to UNHCR–Cairo are given temporary protection for six months instead of an RSD interview date. It is worth noting that rejected refugees account for the majority of the Sudanese refugee population in Egypt. At the same time, the resettlement policies of countries in the West are likely to change in due time, most probably maintaining the process until the situation in Sudan becomes sufficiently safe for Sudanese refugees to return although most Sudanese consider Egypt a stopover point and hope to move on to Europe or North America. In this new political context, the available solution for refugees will be voluntary repatriation. From September 2005 until 25 December 2005 when they were forcibly removed, Sudanese refugees (1,500 refugees according to OMCT estimates and 3,000 according to IRIN Middle East) in Egypt organized a sit-in in front of the UNHCR–Cairo headquarters, protesting that their applications for resettlement had been frozen following the signing of the peace accord between the Sudanese government and the Sudan People's Liberation Army (SPLA).

Following the accord, the UNHCR suspended refugee status determination for Sudanese asylum applications and agreed to support the voluntary repatriation of refugees from the war-torn south by pledging \$250 to every family choosing to return. This decision led to more demonstrations and officials from the Egyptian Ministries of Foreign Affairs and the Interior, with the UNHCR, held extensive discussions with the organizers of the demonstration.³³

The UNHCR and the Egyptian government then presented a joint proposal to the protest organizers, including a pledge to provide emergency assistance and housing to those who had lost their homes. The proposal also offered aid to those wishing to resettle in southern Sudan. The protesters refused to return to southern Sudan because they believe the future there is still uncertain and because the country lacks the most basic infrastructure and resumed their protest.

The International Secretariat of the World Organization against Torture (OMCT) referred that the police repeatedly arrested and confiscated the identity papers of protesters, issued by the UNHCR, and that they were also subjected to violence. The OMCT called on the Egyptian government and the UNHCR to find a solution to the situation of the protesters and to protect them from forced repatriation and further human rights abuses.³⁴

The issue reached a climax in the early hours of 30 December 2005, when Egyptian security forces moved in to break up the three-month long sit-in and to remove protesters by force. The security forces met with resistance and used truncheons and water cannon to evacuate demonstrators in a raid lasting four hours. According to Egyptian officials, the raid left 27 Sudanese protesters dead, and 70 injured. Human rights groups and the refugees themselves put the death toll higher, at over 100 Sudanese.³⁵ Following the incident, 2,000–2,500 Sudanese were arrested and taken to detention centres outside Cairo, and the Egyptian Foreign Ministry announced that 654 Sudanese were to be deported as illegal immigrants. However, the Egyptian government subsequently retracted and announced that it would not deport Sudanese detainees who were not officially recognised asylum seekers.³⁶

33 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (IRIN), UNHCR Office temporarily halts operations, <http://www.irinnews.org/print.asp?reportID=50207>.

34 World Organization Against Torture, 'Egypt: 1500 Sudanese Refugees Risk Forced Repatriation', <http://www.reliefweb.int/rw/>

35 Gamel Nkrumah, 'The Noose Tightens', *Al-Ahram Weekly*, 5–11 Jan. 2006.

36 Sudan Tribune, 2 Feb. 2006.

The statement issued by the Egyptian Foreign Ministry referred to ‘continued pressure from the Cairo–UNHCR office’ which had ‘demanded in writing and verbally [that] the Egyptian authorities put an end to the protest and threatened to suspend its activities in Cairo’. The Interior Ministry said it had acted after the UNHCR requested protection in response to ‘threats to attack the Commission offices and its members’. In addition, the Interior Minister blamed the violence on the Sudanese and said that the dead and injured were victims of ‘a stampede’.

Eleven Egyptian civil society groups called for a serious and transparent inquiry into the events and declared in a joint statement that the real criminal responsible for the events of December 2005 was the Egyptian Ministry of the Interior.³⁷ Some Egyptian human rights groups described the police assault as savage and called on the government not to deport any of the Sudanese, asserting that such a decision would be in violation of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, to which Egypt is a signatory, and that both the Egyptian government and UNHCR–Cairo were responsible for the crisis.

It is argued that the RSD process by UNHCR in Egypt needs to be reassessed for four reasons:

- minimum standards of procedural fairness have not been implemented, creating a risk of mistaken rejections of refugees in danger.
- UNHCR funding has become increasingly stretched and UNHCR–Cairo is likely to be understaffed in its RSD work.
- the number of applicants to UNHCR–Cairo has risen in the past four years, straining the agency’s capacity.
- UNHCR–Cairo’s observation that a longer waiting period may make asylum seekers more at risk of misinformation about the RSD process.

At the same time, the policies of the Egyptian government towards refugees are inconsistent, the legislation is ambiguous and there is a big gap between discourse and practice. The government has refused to formulate any policies to promote the integration of refugees.

Legal emigration of Egyptian workers and migration policy in Egypt

Migration policy is multidimensional and in addition to the laws, institutions and procedures, has an international dimension in the form of bilateral and multilateral agreements.

Egypt has been facing a sharp economic slowdown since 2000. In 2000–2003, the economic growth rate decelerated to an average of 3.3% as a result of a series of factors. Official estimates placed unemployment at about 9.9%, but the independent estimates push the number up to 20%.³⁸ In order to keep unemployment under control, Egypt must achieve a real GDP growth rate of at least 6% per year. In addition, the economy must generate between 600,000 and 800,000 new jobs annually in order to absorb new entrants into the labour market. The UN Development Program on Poverty and Social Capital in 2003 estimates that the percentage living in absolute poverty in Egypt was 20.4% of the Egyptian population. Therefore, emigration in Egypt is strongly related to poverty and unemployment. In Egypt emigration is a survival and livelihood strategy and an important mechanism for alleviating poverty and creating jobs.

37 http://www.aucegypt.edu/academic/fmrs/documents/FMRSReportonRefugeeProtest_002.pdf

38 UNDP, *Subjective Poverty and Social Capital in Egypt*, Cairo, UNDP, 2003. Paul Rivlin, ‘Egypt’s Demographic Challenges and Economic Responses’, *Middle East Review of International Affairs Journal*, Vol. 7, No. 4, Dec. 2003. Soad Rezak, *Education and Labor Market in Egypt*, National Planning Institute, 1999.

Policies and institutions

Since the 1980s the Egyptian government has set up special agencies and introduced legislation to organize emigration and to link emigrants with their country of origin. Presidential Decree No. 574/1981 established the Ministry of State for Emigration Affairs which sponsors Egyptians going abroad and provides them with a number of services. It also drew up an overall migration strategy aimed at national development.³⁹ The law promoting emigration and sponsoring Egyptians abroad No. 111/1983 was one of the most important outcomes of this period and is regarded as the main migration law in Egypt. Chapter 1 covers the general provision applicable to all migrants, whether permanent or temporary, lists the responsibilities of the ministry concerned with emigration affairs. Chapter 2 covers permanent emigration. Chapter 3 covers temporary emigration. Chapter 4 covers migrants' rights to sponsorship and to exemption from taxes and fees on the returns of their deposits invested in Egyptian banks. Chapter 5 contains rules and transitional provisions.⁴⁰

In 1996, the responsibility for migration and for Egyptian abroad was added to the Ministry of Manpower and Emigration (MME) by Presidential Decree No. 31/1996. The Higher Committee for Migration (HCM) was set up in accordance with Resolution No. 2000/1997 fourteen years after Emigration Law No. 111/1983 explicitly stipulated its creation. It incorporates all government entities concerned with migration and its membership includes representatives of the ministries and bodies dealing with migration and is headed by the Minister of Manpower and Emigration. The HCM meets at least once every three months. It may set up other secondary committees to study specific issues. The competences of the HCM were already listed in Article 5 of Emigration Law No. 111/1983:

- the establishment of professional training centres for potential migrants
- the organization of specialized courses to train and qualify potential migrants
- providing Egyptians abroad with media and cultural means to maintain ties with their homeland, providing Arabic language teaching for migrants' children, and supporting Egyptian religious bodies to maintain religious education and practice among Egyptians abroad.

Most of the tasks of the HCM were not implemented, however, particularly the establishment of professional training centres for potential migrants.⁴¹

The Emigration Sector of the Ministry of Manpower and Emigration (MME) defined new policies and proposed political solutions to address the needs of migrants abroad. At the same time it worked to tap the resources of emigration, that is, expertise acquired by Egyptians abroad and investment and remittances in order to develop the Egyptian economy and labour market.

Therefore, the main objectives of the Emigration Sector are:

- To design executive plans and policies to encourage successful Egyptian emigration,
- To sponsor Egyptians abroad, encouraging them to organise associations, unions and clubs, focusing on the second and third generation migrants and fostering ties with the homeland;
- To benefit from Egyptian potential abroad in the field of development, production and advanced technology in cooperation with the ministries and involved bodies; and
- To establish an integrated database on Egyptians abroad, emigration markets and migration-related legislation in destination countries.

The Emigration Sector has developed policies along economic and cultural lines although the cultural component remains rather weak in comparison with the economic component.

39 Ayman Zohry, *Interrelationships between Internal and International Migration in Egypt: A Pilot Study*, Forced Migration and Refugees Studies Program, American University in Cairo, July 2005.

40 Law No. 111/1983, Ministry of Manpower and Emigration, <http://www.emigration.gov.eg/Awards/competition.aspx>

41 Zohry, *Interrelationships between Internal and International Migration in Egypt*, op. cit.

The Egyptian government experimented with a range of policies to exploit remittances but with little success. The remittances of Egyptian expatriates totalled \$2.999 billion in the fiscal year 2003–2004. Therefore, the Prime Minister called for a study to define the priorities and needs of Egyptians abroad before taking proper decisions to attract their funds for investment at home.⁴²

Bilateral and multilateral agreements

Migration policy is not confined to national procedures and laws but also includes international interaction in bilateral and multilateral cooperation. Bilateral agreements are an important way of dealing with migration issues affecting two states. The Integrated Migration Information System Project (IMIS) set up between Italy and Egypt is designed to help match potential Egyptian migrants with job opportunities in Italy. The International Organization for Migration (IOM) set up the IMIS in June 2001, at the request of the MME and financed by the Italian government.⁴³

The project should set up an integrated information system:

- to facilitate the process of legal emigration and the integration of emigrants abroad
- to improve the social conditions of Egyptian emigrants by reinforcing the cultural and economic ties with their country of origin
- to canalise human and financial resources generated by migration into development in Egypt.

The IMIS database will allow the Egyptian authorities to localise their emigrant communities abroad, and to define their profiles and consequently facilitate the process of contracting them. The dissemination of information will allow potential emigrants to acquire information on labour conditions abroad, the procedures and opportunities for finding jobs and their rights and duties. IMIS will also help keep emigrants informed of socioeconomic developments and investment opportunities in Egypt. The Egyptian counterpart will receive material and technical support and will be adequately prepared to receive the entire expertise of the project in a way that allows its sustainability after the activities of technical assistance have elapsed.

IMIS will also develop the tools and capacities to allow the Egyptian government to better understand and respond to its emigrant community and thus maximize the benefits of emigration. It is essentially a capacity-building exercise, restructuring the Emigration Sector to enable improved coordination between the Egyptian government and the Egyptian *diaspora*, though it also provides a number of concrete outputs through a website, which came online in October 2003.⁴⁴

The Emigration Sector website fulfils three tasks. First, it provides a job-matching system allowing foreign employers to advertise positions in Egypt, and Egyptian candidates for emigration to publicize themselves to prospective employers abroad. Second, it provides practical information on legal migration to various countries. Third, it provides a news source on events of interest to Egyptian emigrants, particularly investment opportunities in Egypt.⁴⁵

These projects have not been operative for long enough to assess their success but they represent an extremely comprehensive, well-funded example of establishing practical links between actual and potential migrants and their home government. The problem with the system as it currently operates is that the strong European focus of the information provided does not match the geographical

42 ArabicNews.com 10-30-2004.

43 Andrea Stocchiero, *Fostering Egyptian Local Development Through Diasporic Networks in Italy*, CeSPI Policy Paper on the Integrated Migration Information System (IMIS) Project, May 2004.

44 <http://www.utlcairo.org/progetti/progetti/imis.html>.

45 Michael Collyer, *The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries, Contrasting Examples of Morocco and Egypt*, Sussex Centre for Migration Research, August 2004.

distribution of the Egyptian emigrant population. Italy has the largest Egyptian community in Europe but it is still small,⁴⁶ as Egyptian emigrants are concentrated in the Gulf States. A second problem is that, while internet access is now cheaper and more widely available in Egypt it is concentrated in urban areas, whereas the bulk of potential migrants live in rural areas and will have not have access to this service or be able to use it.

The 'Barcelona process' represents the framework of multilateral cooperation between European Union and Arab countries. The Arab countries have signed association agreements with the EU which may have a bearing on migration. These agreements include provisions relating to the living and working conditions of legally settled migrant communities, the prevention of illegal migration, and the reduction of migratory pressures, but nothing on the management of further economic migration.⁴⁷

On the regional level, the primary agreement regarding international migration is the agreement of the Council of Arab Economic Unity adopted in 1965 aims to achieve the economic integration of the region within the framework of economic and social development. The agreement provides four freedoms of movement, employment and residence, and abolishes certain restrictions on movement within the region. As a follow up to this agreement, the Arab Declaration of Principles on the movement of manpower was adopted in 1984. It highlighted the need to give preference to Arab nationals and called for intraregional cooperation.⁴⁸

The main features of migration policy in Egypt can be summarised as follows:

- lack the capacity required to formulate and implement effective migration policy
- important decisions taken in areas such as development, trade and the labour market are rarely considered in terms of their impact on migration
- lack of consultation between the government and other stakeholders, such as NGOs and the private sector, in formulating, implementing and evaluating migration policy.

Therefore, any policy of emigration should introduce coherent vision to:

- protect the human and economic rights of migrants
- build better migration management and economic development
- maximize the utilization of returns of migrants
- build more effective bilateral and multilateral linkages with receiving countries.

The illegal emigration of Egyptians

In recent years many Egyptians have died while attempting to cross the Mediterranean in small and unseaworthy boats, often using the services of human traffickers. Italy is the nearest destination country for Egyptians.

Egyptian policy on illegal migration aims to achieve five targets:

- Establishing information campaign to raise awareness among actual and potential migrants of the possible consequences of irregular migration⁴⁹

46 The figure is 30,000 according to Italian sources, and 90,000 according to the Egyptian authorities.

47 Philippe Fargues, *International Migration in the Arab Region: Trends and Policies*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Population Division, Beirut, 15–17 May 2006.

48 Department of Economic and Social Affairs, Population Division, UN, *International Migration in the Arab Region*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region: Challenges and Opportunities, Beirut, 15–17 May 2006.

49 The campaign will be implemented through cooperation between Ministry of Manpower and Emigration and the Ministry of Media, see <http://www.emigration.gov.eg/index.asp>

- Providing potential irregular migrants with accurate information about legal migration
- Improving collaboration and information-sharing between countries of origin and destination
- Implementing capacity-building projects in countries of origin and destination
- Establishing bilateral/multilateral agreements to facilitate the return and readmission of irregular migrants to their countries of origin.

Because illegal migration is a thorny issue for the country of origin and the country of destination, the cooperation between the Italian government and Egyptian government has become imperative in combating illegal migration. The cooperation started with an information programme on illegal immigration designed to promote the adoption of complex informatics systems for the prevention and reorientation of illegal immigration. The project includes a strong component of technical and managerial training targeting the personnel of the relevant authorities in the aim of promoting appropriate migration policies enabling the control of the migration flows.

Programme of information on illegal immigration⁵⁰

In addition to governmental cooperation, some NGOs deal with illegal migration, particularly the Geneva-based South Centre for Human Rights.⁵¹ South Centre argues the Green Paper submitted by European Council is biased insofar as it dealt mainly with legal migration and ignored illegal migration. It is also critical of strategies used by the European Union to combat illegal migration which focus on security dimensions at the expense of the social and developmental dimensions, and has called on the EU to deal with all factors pushing illegal migration, such as poverty and unemployment.⁵²

Table 1: Description of project

Geographical area	All of Egypt
Area of development	social and human development
Sector	the control of migratory flows
Executive body	International Organization of Migration (IOM)
Institutional counterpart	Ministry of Manpower and Emigration
Beneficiaries	Actual or potential Egyptian migrants abroad, and the Emigration Sector
Period of implementation	2001–2004
Funding	multilateral and bilateral channels, 1,605,659.22 Euro (grant)
Type of intervention	technical assistance and institution-building
Objective	reinforcing the technical/institutional capacity of the Emigration Sector.

50 <http://www.emigration.gov.eg/index.asp>

51 <http://www.southcentre.org/>

52 <http://www.southonline.org/E/eindex.html>

Tables Egypt

Egypt - Table 1: Egyptians Residing abroad by Country of Residence - 2000

Country of Residence	Numbers
"Temporary Migration" (1)	
Bahrain	4 000
Iraq	65 629
Jordan	226 850
Kuwait	190 550
Lebanon	12 500
Libya	332 600
Oman	15 000
Qatar	25 000
Saudi Arabia	923 600
United Arabs Emirates	95 000
Yemen	22 000
Total "Temporary"	1 912 729
"Permanent Migration" (2)	
Australia	70 000
Austria	14 000
Canada	110 000
England	35 000
France	36 000
Germany	25 000
Greece	60 000
Holland	40 000
Italy	90 000
Spain	12 000
Switzerland	14 000
United Stats	318 000
Total "Permanent"	824 000
Total	2 736 729

(1) Temporary migration takes different forms:

a- Official secondment through public and governmental authorities on the basis of bilateral and personal contracts with public and private authorities in Arab countries.

b- Working in branches of Egyptian companies.

c- Travel through official channels in search for a job.

(2) Permanent emigrants: Emigrants travelling without the intention to come back, even if they come back for a certain reason. However in the Egyptian case they also define the migrants to Europe, the America and Canada as permanent migration in comparison to the inter-Arab countries migration.

Sources: (1) CAPMAS (2001) - (2) CAPMAS (2000)

Egypt — Table 2: Distribution of Foreigners in Egypt by Nationality in 1996

Country of Nationality	Numbers
<i>Africa</i>	
Algeria	394
Angola	16
Benin	33
Botswana	3
Burkina Faso	48
Burundi	34
Cameroon	98
Central African Republic	37
Chad	221
Comoros	312
Congo	19
Côte d'Ivoire	151
Dem. Rep. of the Congo	72
Djibouti	176
Equatorial Guinea	7
Eritrea	260
Ethiopia	411
Gabon	3
Gambia	26
Ghana	155
Guinea	132
Guinea-Bissau	51
Kenya	95
Lesotho	3
Liberia	29
Libyan Arab Jamahiriya	2128
Madagascar	35
Malawi	16
Mali	175
Mauritania	110
Mauritius	8
Morocco	382
Mozambique	10
Namibia	275
Niger	70
Nigeria	425
Rwanda	43
Senegal	278
Seychelles	11
Sierra Leone	30
Somalia	994
South Africa	138
Sudan	11004
Swaziland	3
Togo	22
Tunisia	359

Egypt — Table 2 (cont'd)

Country of Nationality	Numbers
Uganda	66
United Republic of Tanzania	113
Zambia	19
Zimbabwe	27
Other African Countries	78
<i>Asia</i>	
China	332
China, Hong Kong	75
Taiwan	15
Dem. People's Rep. of Korea	85
Japan	1055
Mongolia	1
Republic of Korea	205
Afghanistan	172
Bangladesh	81
Bhutan	1
India	581
Iran	97
Kazakhstan	103
Maldives	3
Nepal	6
Pakistan	280
Sri Lanka	180
Tajikistan	34
Turkmenistan	15
Uzbekistan	62
Brunei Darussalam	47
Cambodia	5
Indonesia	1073
Lao People's Dem. Republic	16
Malaysia	1772
Myanmar	7
Philippines	490
Singapore	50
Thailand	701
Viet Nam	6
Armenia	130
Azerbaijan	18
Bahrain	277
Iraq	985
Israel	721
Jordan	2454
Kuwait	1524
Lebanon	1679
Occupied Palestinian Territory	28648
Oman	316

Egypt — Table 2 (cont'd)

Country of Nationality	Numbers
Qatar	208
Saudi Arabia	3294
Syrian Arab Republic	3811
Turkey	558
United Arab Emirates	336
Yemen	2782
Other Asian Countries	95
<i>Europe</i>	
Albania	80
Austria	519
Belarus	178
Belgium	487
Bosnia and Herzegovina	17
Bulgaria	52
Croatia	90
Cyprus	71
Czech Republic	181
Denmark	202
Estonia	10
Finland	102
France	2239
Georgia	35
Germany	7024
Gibraltar	5
Greece	947
Hungary	89
Iceland	16
Ireland	80
Italy	3375
Latvia	1
Liechtenstein	1
Lithuania	18
Luxembourg	3
Macedonia	5
Malta	38
Moldova	35
Monaco	45
Netherlands	774
Norway	77
Poland	295
Portugal	32
Romania	164
Russian Federation	6748
San Marino	1
Slovakia	52
Slovenia	4

Egypt — Table 2 (cont'd)

Country of Nationality	Numbers
Spain	326
Sweden	259
Switzerland	1287
Ukraine	48
United Kingdom	2211
Yugoslavia	107
Other European Countries	98
America	
Antigua and Barbuda	10
Bahamas	8
Cuba	7
Saint Kitts and Nevis	1
Costa Rica	1
El Salvador	116
Guatemala	5
Honduras	1
Mexico	52
Panama	2
Argentina	233
Bolivia	1
Brazil	99
Chile	15
Colombia	47
French Guiana	3
Paraguay	7
Peru	8
Uruguay	2
Canada	240
United States of America	4840
Other American Countries	34
Oceania	
Australia	381
Fiji	1
New Zealand	83
Papua New Guinea	1
Melanesia	5
Samoa	1
Without Nationality	126
Nationality Undisclosed	5840
Total	115589

Source: Population Census, 1996

Egypt — Table 3: Remittances from Egyptian Workers abroad by Country (million US\$). Fiscal years: 2000/1 – 2004/5

Country of Residence	Fiscal years				
	2000/1	2001/2	2002/3	2003/4	2004/5*
Saudi Arabia	681,3	621,2	634,4	639,6	725,5
Kuwait	222,3	376,4	254,3	205,6	589,2
United Arab Emirates	301,9	349,4	302,9	278,8	371,6
Qatar	44,4	45,4	48,5	46,2	63,8
Bahrain	12,7	54,2	23,8	7,1	10,5
Oman	11,0	11,3	14,9	15,5	18,4
Libya	2,6	3,0	1,6	2,7	2,1
Lebanon	14,6	10,3	18,0	14,6	20,6
The United States of America	1048,8	955,9	1025,9	1111,1	1619,6
France	48,8	47,3	63,3	63,4	68,7
Germany	96,6	89,1	125,9	131,1	230,5
Italy	34,6	32,4	48,3	64,3	74,9
The Netherlands	16,5	12,0	22,4	36,6	25,9
United Kingdom	95,7	116,0	124,0	122,8	169,4
Greece	5,6	5,2	7,9	8,4	11,6
Spain	3,1	3,4	10,7	6,3	12,4
Switzerland	105,4	119,9	97,7	91,5	102,7
Japan	14,0	8,6	9,0	3,8	19,8
Canada	6,2	5,9	8,3	8,7	12,9
Other Countries	76,6	85,6	120,8	141,5	179,4
Total	2842,7	2952,5	2962,6	2999,6	4329,5

* Provisional

Source: Central Bank of Egypt, 2006

Egypt — Table 4: Refugees and asylum-seekers by origin in Egypt, 1994-2003

Year/ Origin	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sudan	755	1,221	1,461	1,587	1,863	2,577	2,833	4,659	7,629	14,178
Somalia	6,058	3,579	3,493	3,546	3,119	2,568	2,610	1,177	1,639	3,068
Yemen	1	122	559	631	669	678	683	628	412	344
Ethiopia	32	37	47	59	44	56	54	102	111	329

Source: UNHCR, UNHCR Statistical Yearbook 2003

ISRAEL

ISRAËL

Israel: the legal dimension of immigration

Shoshana Strauss

Introduction

The first section of this report deals with the three basic laws governing immigration in Israel enacted in the early 1950s, a few years after the creation of the State of Israel in May 1948: the Law of Return, the Citizenship Law, and the Law on Entry to Israel. These statutes have been amended frequently, but the passage of time, the process of globalization and the marked improvement in the economic situation of the State of Israel have given rise to many migration-related questions which were not considered when the original statutes were drafted. Gaps in the laws and basic questions relating to migration are dealt with on an *ad hoc* basis, or only dealt with in procedural rules issued by the Ministry of the Interior. When challenged in the District Administrative Courts, these procedures are often dealt with in rulings which are contradictory, and based on the merits of the individual cases brought before the court.

In this context the lack of a comprehensive migration policy has been keenly felt in recent years, and in June 2005 the government instructed the relevant ministries to initiate legislation setting out a general migration policy for the country. An advisory committee appointed in the wake of this decision has since published its interim recommendations which deal with some of the pressing issues of migration policy, although these recommendations have not been officially adopted. The government is currently in the process of drafting a Migration Law to clarify migration policy issues, including issues of family unification. This report also provides a short overview of temporary employment of migrants in Israel, and describes some of the solutions employed both before and after a landmark decision by the HCJ in 2006.

The Citizenship Law, 5712/1952¹

Under the Citizenship Law there are several ways to obtain Israeli citizenship: 'repatriation' under the Law of Return, residence, birth ('birth and residence' in certain cases of statelessness), naturalization, endowment and adoption (the latter is not dealt with here). Some prerequisites for obtaining citizenship as set out in the Citizenship Law include a minimal period of residence in the country, familiarity with the Hebrew language, renouncing any former citizenship, and taking an oath of loyalty to the country.

The Law of Return, 5710/1950²

The Law of Return is the basic statute of Israel and must be understood in the context of the religious connection of the Jewish people to Israel, and their years of persecution in the diaspora, culminating in the murder of six million European Jews in the Holocaust.

Opening the Parliamentary debate on this legislation in 1950, David Ben Gurion, first Prime Minister of Israel, declared that:

1 Law No. 5712/1952, see <http://Israel-mfa.gov.il>

2 Law of Return 5710/1950, see <http://Israel-mfa.gov.il>

The Law of Return is the fundamental law of the State of Israel. It contains the central purpose of our country, the purpose of the ingathering of exiles [...] The Law of Return is not a migration statute, it is the law of the continuity of Jewish history; this law sets out a national principle, from whose force the State of Israel was created: the historic right of all Jews to return and reside in Israel.³

The Law of Return states that 'Every Jew has the right to come to this country as an *oleh*'. The Hebrew word '*oleh*', means 'one who arises' and refers to 'the ingathering of the exiles'.⁴

The centrality of Jewish 'repatriation' to Israel does not limit the principle of non-discrimination between Israeli citizens as set out in the Declaration of Independence and the Fundamental Laws. Former Chief Justice Barak expressed this principle thus:

It is true that [...] the Jewish people established the Jewish state [...] But once the State has been established, it treats its citizens equally. Israel is a Jewish state in which live minorities, including the Arab minority. Each of the minority populations living in Israel enjoys completely equal rights. It is true that a special key was given to members of the Jewish people to enter the home, but once a person is inside the home as a citizen, he enjoys the same rights as all other members of the household.⁵

In 1970 an amendment stipulated that the right to immigrate under the law is 'also vested in a child and a grandchild of a Jew, the spouse of a Jew, the spouse of a child of a Jew and the spouse of a grandchild of a Jew, except for a person who has been a Jew and has voluntarily changed his religion.' This amendment was designed to allow the immigration of entire families formed by religious intermarriage, and to prevent the separation of family members.

Justice Beinisch explained this amendment thus:

[...] the objective of granting Jews and their family members, automatically, a significant right such as citizenship (a right which States do not usually grant lightly) stems from the desire to allow every Jew—wherever they are—to return to Israel, and it is meant to allow their close relatives to return as well. The right granted to the spouse is intended [...] for one who has linked their fate by marriage with a Jewish spouse.⁶

Citizenship by birth

Section 4a of the Citizenship Law added special provisions for stateless persons born in Israel and resident in the country for at least five years, enabling them to request Israeli citizenship between the ages of eighteen and twenty-one, on the grounds of 'birth and residence'. Section 4 of the law states that Israeli citizenship passes in inheritance from a parent who is an Israeli citizen to their child, notwithstanding the child's place of birth.

Citizenship through residence

Section 3 of the Citizenship Law sets out the conditions under which Arab residents of British Mandatory Palestine, stateless after the dissolution of the Mandate, received Israeli citizenship after the creation of the State of Israel. Citizenship was granted to all persons registered under the 1949 Population Registry Statute who were resident in the country from the period immediately prior to the creation of the State of Israel until the date when the Citizenship Law came into force on 14 July 1952,

3 DK 6 5710, 2035, 2036-7.

4 H CJ 2597/99 Tushbeim.

5 H CJ 6698/95 Ka'adan.

6 H CJ 3363/98 Knezantsky.

and to the children of such persons born after the creation of the State of Israel and resident in Israel on 14 July 1952.

Citizenship by naturalization

Section 5 sets out basic criteria for citizenship based on naturalization, such as in the case of family reunion with a spouse of an Israeli citizen, which is subject to the discretion of the Minister of the Interior. The statute does not set out the qualitative requirements for granting citizenship in cases left to the discretion of the Minister. Thus, the Citizenship Law only provides a technical framework, while ministerial policy is contained in administrative directives and rulings, many of which have been challenged in the High Court of Justice.

Citizenship by endowment

Citizenship by endowment may be granted when a foreign resident makes a special contribution to the country, as in the case of members of the South Lebanon Army who entered Israel after the withdrawal of the Israeli Defence Forces (IDF) from the Lebanese security zone, as set out in the Law on Members of the South Lebanon Army and their Families No. 5765/2004.

The Law on Entry into Israel No. 5712/1952⁷

This law sets out guidelines for granting permanent and temporary entry permits and residence visas to non-citizens, the rules governing official points of entry into the country, and the procedures for the deportation of foreigners who have overstayed or violated their visa conditions, or who have entered the country illegally.

Much of the law, which has been amended almost annually since 2000, deals with temporary foreign workers and the rules which apply to their stay in Israel. These amendments went hand in hand with a number of government decisions to limit the number of legal and illegal foreign workers residing in the country, by imposing harsh penalties on employers who illegally hire foreign workers or who violate their rights, and by deporting illegal foreign workers.

Section 2 of the law allows the Minister of the Interior to grant a visa to a foreign worker only after consultation with the Minister of Industry, Trade and Labour, who is responsible for protecting the local work force through the National Employment Service.

Section 3a sets the maximum stay of a foreign worker in Israel at five years, though an exception is made for workers employed in the home care of an elderly or invalid person, in cases where a social worker confirms that the health or welfare of the elderly person or invalid will suffer if the worker has to leave the country.

Section 4 of the law sets out detailed procedures for the deportation of foreign nationals who enter the country illegally, overstay their visas or violate their visa conditions. The law specifies that these detainees must be held in special detention centres. They are brought before a senior remand officer within twenty-four hours of their arrest, and if they have not left the country within fourteen days of their arrest, they are brought before the Detention Review Tribunal which has the authority to extend the remand or to release the foreign national on bond.

Other groups who receive resident status in Israel are parents of soldiers serving in the IDF who are not eligible for citizenship via the regular channels, and refugees who are deemed eligible by an Inter-ministerial Refugee Board. At the request of the UN Commissioner for Refugees in Israel, residents of

7 Official Gazette No. 111, 5 Sept. 1952.

war-torn countries recognized as such by the UN may also receive temporary permission to live and work in Israel until the situation in their country improves. Women who are victims of trafficking may apply for temporary status in Israel for convalescence and recuperation. Sheltered housing has been provided to accommodate approximately fifty victims of trafficking and to provide them with social and psychological care, and legal aid. A Humanitarian Cases Committee in the Ministry of the Interior deals with other special cases.

Interim Recommendations of the Advisory Committee on Migration Policy

Following the government decision in June 2005 to instruct the relevant ministries to initiate and promote legislation setting out a general migration policy in Israel, the Minister of the Interior, in consultation with the Minister of Justice, appointed an advisory committee to review migration policy in Israel, headed by Prof. Amnon Rubinstein. The Committee's Interim Report, published in February 2006, recommended that the Law of Return continue to serve as 'the normative and moral base' of Israeli migration policy, along with the norms and values of international law concerning human rights, rights of political refugees, and the protection of the interests of non-Jewish citizens. Nonetheless, the Committee emphasized that, aside from the migration concerns common to most western democracies, Israel has to deal with specific migration issues arising from land boundaries shared with developing countries and entities, many of which are in a state of armed conflict with Israel, or whose populations do not recognize Israel's right to exist.

Regarding family unification, the Committee recommended that migration be allowed if the foreign-born spouse formally recognises the legitimacy of the State of Israel and makes a commitment not to take action against the State. The foreign spouse must also be at least twenty-three years of age, and one of the parties must provide evidence of a minimal income in the two years prior to requesting permission to immigrate. The Committee also proposed annual quotas for such migration and limits on migration during periods of warfare or armed conflict by residents of areas in which there is systematic incitement against Israel in the educational system or the media, or by residents of enemy areas and of areas from which attacks are launched on Israel.

Temporary migrant workers in Israel: policies, abuses and proposed solutions

An estimated 160,000 foreign workers from abroad are currently employed in Israel, approximately half of whom hold valid temporary work visas, while a similar number lack regular status in the country. In view of the high level of unemployment among low-skilled and semi-skilled Israeli workers, government policy since 2000 has been to limit the number of foreign workers, mainly by making their legal and illegal employment more expensive for employers. Despite the many government bodies overseeing the recruitment and employment of foreign workers, abuses such as 'flying visas', illegal recruitment fees, non-payment of wages and withholding passports have been documented by the National Ombudsman and NGOs, and have been harshly criticized by the courts. A 2006 landmark decision by the Israeli High Court of Justice (HCJ) required the government to completely overhaul the existing system for employment of foreign workers, due to systematic abuses. Changes instituted as well as further amendments proposed by the government attempt to retain close supervision of employers and workers, while at the same time allowing workers to leave abusive employers and to compete for higher wages in the fields in which employment of migrants is permitted.

The temporary migration of foreign workers has an entirely separate administrative trajectory from that of permanent immigration. Migrant workers receive permission to enter Israel on temporary work visas which must be renewed annually, subject to diminishing yearly quotas. The maximum stay in Israel is five years, though in special cases, particularly in the home care sector, the visa may be

extended for additional periods of one year.⁸ Temporary migrants are only insured under the national social security system for work injuries, bankruptcy and parenthood. They are not eligible for benefits under the National Health Insurance system, and employers must provide them with comprehensive private health insurance under the Foreign Workers Law, 5751/1991. In most cases the family members of temporary migrants are not entitled to join them in Israel.

There is no track leading directly from temporary worker status to immigrant status, and a temporary worker arriving in Israel should not expect to change their status or to establish residence in the county (except in cases such as marriage to an Israeli citizen).

Temporary migrant workers in Israel include Palestinian and Jordanian frontier workers as well as migrants from overseas. Frontier workers are employed for a particular employer on a daily basis, returning home every evening. The work permit is reviewed and renewed every three months, subject to quotas and security considerations. At present approximately 20,000 Palestinians are employed in Israel, primarily in the construction industry, but also in agriculture and industry. Salaries paid to Palestinian workers are administered by the Israeli Foreign Worker Department, which also pays workers' pensions and transfers taxes and payroll deductions to the Palestinian Authority, as set out in existing agreements.

In addition to frontier workers, there are currently approximately 86,000 foreign workers from overseas legally employed in Israel, primarily in home nursing care (42,000), agriculture (26,000), and construction (15,000). An additional 3,000 foreign workers are employed in the industrial sector and in ethnic restaurants and hotels. It is estimated that a similar number of foreign workers who entered the country as tourists or who arrived on work visas but lost their legal status, reside in the country illegally. Foreign workers from abroad are given visas to enter Israel at the request of a specific employer who has filed for and received permission to employ a foreign worker under the yearly quotas or procedures set out by the government.

The employment of special categories of highly-skilled workers and specialists is not subject to quotas, but employers must apply for permission to employ foreign specialists such as doctors carrying out research in hospitals, academics in institutes of higher education, senior executives of international companies, performers and athletes, and other highly-paid experts.

The general body of Israeli labour law applies to both national and foreign workers. The responsibilities of employers of foreign workers are set out in the Foreign Workers Law, which requires them to provide their employees with detailed written contracts in their own language, proper lodgings, private medical insurance, and a detailed written pay slip. The law makes it illegal to employ a foreign worker without an employment permit. Over one hundred inspectors of the Department of Foreign Workers enforce these laws, and violations are punished with a fine of 5,000 NIS (approximately 1,200 US\$) for the employer. During a temporary three-year period which ended July 2006, the fine imposed for illegal employment of migrants was increased to 10,000 NIS (approximately 24,00 US\$) to combat what was then a widespread phenomenon.

The legal employment of foreign workers in all sectors with the exception of home care, is subject to substantial yearly fees and taxes imposed on employers in order to make employment of foreign workers more expensive and therefore less attractive to employers. In the industrial and restaurant sectors, employers requesting permits to employ foreign workers must make a commitment to pay the worker a monthly salary substantially higher than the legal minimum wage, to ensure that the migrant is highly skilled, and to attract the local labour force to jobs currently filled by migrants.⁹

8 See section 3A of the Entry into Israel Law, 5712/1982.

9 The requirement to pay particularly high salaries to expert foreign workers has been challenged in the High Court of Justice.

Despite the many agencies and ministries responsible for supervising the recruitment and employment of foreign workers, abuse is widespread. Reports by the National Ombudsman and NGOs and decisions by the administrative and labour courts cite exorbitant recruitment fees charged to workers in their countries of origin, workers who are brought to Israel but who never meet their employer, or who lose their job shortly after arrival in the country, long work hours and underpayment or non-payment of wages. In 2006 a landmark decision by the High Court of Justice gave the government six months to overhaul the existing system for employing foreign workers.¹⁰

Some of the most effective steps taken by the government to combat abuses, both before and after the HCJ's landmark decision, are the 'closed skies policy', the employment by manpower recruitment companies, the use of 'exit deposits', and bonds.

Closed skies policy

Potential workers often pay illegal recruitment fees only to arrive and find that a job may not materialize or which disappear after a short period of employment, causing the workers to lose their legal status in Israel. NGOs have criticized the 'revolving door policy' whereby workers who arrive in Israel legally but who lose their legal employment through no fault of their own are deported by immigration police, while large numbers of new workers are constantly being recruited to replace them. The 'closed skies policy' was formulated to allow the regularization of workers who arrived legally in the country and who had not completed the maximum 63-month permitted stay. These workers are placed with alternate licensed employers and limitations are placed on recruitment of new workers abroad. For humanitarian reasons this policy was not implemented for home care workers, leading to widespread abuse of the regulations and large number of such workers residing in the country without legal employment.

Employment by manpower companies

The issue of individual employment permits and visas, which are conditional on the migrant's employment by a particular employer, meant that workers who were dismissed faced the loss of their legal status and deportation. This policy created a climate in which workers were afraid to demand their employment rights for fear of dismissal. In a pilot programme in the construction sector worker permits for foreigners are no longer issued to individual contractors but to a limited number of licensed manpower companies. Workers are free to change manpower companies every four months, and if their rights are abused they may apply to the Workers Rights Ombudsman and receive permission to change employers immediately. The new system has only been in place for less than two years, and it is too early to make a systematic appraisal of its impact, but anecdotal evidence shows that increased movement of workers between employers and competition for their services has helped limit employment abuses. Though the cost of employing foreigners under this competitive system has risen, allowing for re-entry of local workers, building contractors benefit from the flexibility to employ workers via the manpower companies according to their needs, which vary throughout the year, instead of the former system in which they were allowed a set number of workers for a set period with no room for variation or change in peak periods.

Exit deposits

In the construction industry, employers are required to make a monthly deposit of 700 NIS (approximately 150 US\$) into a fiduciary account set up in the name of the foreign worker and

¹⁰ HCJ 4542/02 Kav La'Oved.

supervised by the authorities. These monies are paid to the worker when they leave the country, on condition that they do not overstay their permitted visa period. In cases where a worker overstays their visa, a portion of the deposit is forfeited monthly, and after six months the entire sum is forfeited. This system, which has been in place for approximately one year, has been effective in encouraging workers to leave the country at the end of their legal stay, and is to be extended to foreign workers in agriculture and home care in 2007.

Bonds

In the construction industry, government-licensed manpower companies are required to pay substantial bonds to ensure compliance with labour laws and regulations. These bonds can be forfeited in cases of sums owed to workers. A proposed amendment to the employment agency law will also require agencies to post such bonds, providing financial incentives to agencies to abide by the law and creating a source of compensation for workers who have been abused.

In the wake of the *Kav La'Oved* decision, which required the government to allow migrants freedom to freely change employers without loss of legal status, NGOs proposed that the system of issuing permits to employers be abolished to allow migrants to choose their employer freely. The government rejected this solution, preferring a system that would combine freedom of movement with supervision and reporting regarding the whereabouts of each temporary worker and the details of his employer, to insure that payroll taxes on employment of foreigners would continue to be paid, and that the worker would leave the country when their visa expired.

The resulting September 2006 government decisions set out new systems for the employment of migrants in agriculture and home care which broaden the responsibility of licensed recruitment agencies to report on placements and working conditions of their workers. In the home care sector, a pool of unemployed foreign workers will be registered by the authorities, and new workers will be allowed into the country only when the pool is empty. In agriculture, recruitment agencies will be ultimately responsible for unpaid salaries and benefits by employers to the foreign workers they place, and will have a duty to report on the working conditions of these workers. In both sectors, a worker may change employers or register as unemployed without losing his legal status, and an Ombudsman will be appointed to investigate complaints of workers against employers and recruitment agencies. Payment of substantial bonds by the recruitment agencies as a precondition for a license to recruit foreigners is a cornerstone of the system in both sectors.

The implementation of new systems for the temporary employment of migrants in agriculture and home care are planned for 2007. At the same time, the fledgling system based on employment of migrants by manpower companies in the construction sector will conclude its second year. Despite the many government bodies responsible for monitoring the recruitment and employment of foreign workers, the conflicting interests of employers, local workers, foreign workers, recruitment agencies and government policies mean that there is no simple answer to any of the many questions raised in connection with the temporary employment of migrant workers in Israel.

Conclusion

In an increasingly globalized world Israel needs to find a way to balance its security, economic and demographic needs with the humanitarian needs of its citizens and of foreign nationals resident in the country. The challenges of globalization, which European countries have grappled with over a long period, have only been felt acutely in Israel over the past decade, and therefore many questions of migration policy remain unanswered. In order to deal with these challenges Israel is now working to clarify its migration policy in a draft law to be formulated in the coming months.

Israel: the political and social dimension of migration

Zeev Rosenhek

Introduction: the contradictions inherent in Israeli immigration policy

Since the early 1990s non-Jewish immigration to Israel has emerged as an important topic in the political arena, raising new challenges to the Israeli state. The three major sources of non-Jewish immigration are: non-Jewish immigrants from the former Soviet Union, and to a much lesser extent from Ethiopia, who due to family links to Jews are entitled to free immigration and automatic citizenship status under the Law of Return;¹ legal and illegal migrant workers who started to arrive in Israel in 1993;² and Palestinians from the occupied territories entitled to permanent residence and citizenship status under family unification rules due to marriage to Palestinian-Israeli citizens.³ Given the exclusivist Jewish ethno-national ideological and institutional foundations of the Israeli migration regime, non-Jewish immigration is perceived and depicted by the state and most Jewish political forces as a serious threat to the Jewish character of the state and society. For instance, in a special meeting held at the Prime Minister's Office in April 2005, the National Security Council presented data indicating that the Jewish majority in Israel was constantly decreasing, and claimed that the only effective way to contain the process would be the implementation of a restrictive immigration policy regarding non-Jews.⁴

The Law of Return and citizenship status

The influx of large numbers of non-Jewish immigrants under the Law of Return provoked significant political conflict over the relatively expansive eligibility rules of the Law, that allows non-Jews (according to Jewish religious law) who are direct descendant of Jews and their spouses (until the third generation) to immigrate to Israel and receive citizenship status automatically. Over the years there have been strong demands, especially, but not only, by religious political forces, to amend the Law of Return in a more restrictive direction in order to reduce the number of non-Jews entitled to free immigration and automatic citizenship. Yet, due to political reasons mainly related to the political-demographic interests of the Israeli state, to date such attempts have failed.⁵

Regarding the two other sources of non-Jewish immigration, labour migration and Palestinian migration based on family unification, in recent years there have been important, but at times contradictory, developments. After years of hesitation, in 2003 the government began to implement a

1 For an analysis of the politics of the Law of Return see Christian Joppke and Zeev Rosenhek (2002), 'Contesting Ethnic Immigration: Germany and Israel Compared', *Archives Européennes de sociologie* 43, 3: 301–35.

2 Adrianna Kemp (2004), 'Labour Migration and Racialization: Labour Market Mechanisms and Labour Migration Control Policies in Israel', *Social Identities* 10, 4: 267–92. Zeev Rosenhek (2000), 'Migration Regimes, Intra-State Conflicts and the Politics of Exclusion and Inclusion: Migrant Workers in the Israeli Welfare State', *Social Problems* 47, 1: 49–67; Zeev Rosenhek (2003), 'The Political Dynamics of a Segmented Labour Market: Palestinian Citizens, Palestinians from the Occupied Territories and Migrant Workers in Israel', *Acta Sociologica* 46, 3: 151–69.

3 Sara Helman (forthcoming), 'Flexibilization and Obstruction: On the Condition of Citizenship in Israel in the Globalization Era', in H. Herzog, T. Kochavi and S. Selniker (eds.), *Generations, Spaces, Identities: Perspectives on the Construction of Society and Culture in Israel*, Jerusalem: Van-Leer Institute (in Hebrew).

4 Shahar Ilan, 'Open and Shut Cases', *Haaretz*, 11 May 2005.

5 Christian Joppke and Zeev Rosenhek (2002), 'Contesting Ethnic Immigration', *op. cit.*; Ian Lustick (1999), 'Israel as a Non-Arab State: the Political Implications of Mass Immigration of Non-Jews', *Middle East Journal* 53, 3: 417–33.

strict policy of forced deportation of undocumented migrant workers. While in 2001 only 1,900 and in 2002 around 5,000 undocumented migrant workers were deported, the numbers increased significantly to 21,000 in 2003 and 15,700 in 2004.⁶ Many other irregular migrant workers have left the country voluntarily in order to avoid forced deportation. As a result, the number of undocumented migrant workers residing in Israel fell drastically.

Regularisation of migrant workers

Alongside the implementation of the deportation campaign discussions began on the regularization of the children of undocumented migrant workers living in Israel. In 2003 the Ministry of the Interior, Abraham Poraz, from the secular and relatively liberal Shinui party, proposed regularizing the status of some categories of irregular immigrants, including the children of migrant workers, who were not eligible for permanent residence and citizenship status under the current rules. This would mark a significant change in the Israeli migration policy, opening for the first time a channel, albeit a narrow one, for some undocumented migrant workers to obtain permanent legal status in the country. Poraz proposed regularizing the status of children residing illegally in the country for at least ten years, who attend or attended high school, and who are willing to serve in the Israeli army. On the basis of this proposal, in February 2004 a ministerial panel was set up to examine the issue. To neutralize the strong opposition to the proposal, it was emphasized that the regularization would be a one-off arrangement, and migrant workers' children who were born in the country or entered it after its implementation would not be eligible.⁷ During the discussions, the ministerial panel set the condition that Palestinian children residing in the country irregularly would not be eligible to the regularization arrangement. Subsequently, the Ministry of Justice opposed the regularization arrangement on the grounds that it would be legally impossible to distinguish between the children of migrant workers and Palestinian children.⁸

Due to a coalition crisis, Shinui's ministers were dismissed by the Prime Minister in December 2004. Yet the new Minister of the Interior, Ophir Pines-Paz, from the Labour Party, kept promoting the proposal to regularize the status of migrant workers' children. He proposed granting permanent resident status to migrant workers' children aged 10–18 who were born in the country and whose parents had entered the country legally. After their military service, they would be granted full citizenship status. Brothers or sisters not eligible for regularization and parents would receive temporary residence status, and permanent residence status after the completion of military service by their children, or siblings.

Not surprisingly, the proposal met with strong opposition. The Minister of Finance and the Minister of Industry, Commerce and Labour opposed the proposal on the grounds of its alleged high budgetary costs (90–120 million NIS, or some 20–26.7 million US\$), and because it contradicted the policy of reducing the number of migrant workers in Israel. Seeking to undermine the proposal, the Minister of Finance, Benjamin Netanyahu, warned that according to the criteria proposed, about 800 Palestinian and Jordanian children with no legal status in Israel would be eligible for regularization.⁹

In spite of the opposition, in June 2005 the government approved the regularization arrangement, while emphasizing in the same resolution that children who are not eligible would be deported from

6 Roni Bar-Tzuri (2005), 'Unauthorized Foreign Workers Expelled from Israel, 2003–2004', Jerusalem, Manpower Planning Authority, Ministry of Industry, Commerce and Labour (in Hebrew).

7 Relly Sa'ar, 'Panel to Discuss Naturalization of Foreign Workers' Children', Haaretz, 29 Feb. 2004.

8 Relly Sa'ar, 'Poraz's proposal: 800 foreign workers' children to be expelled, 600 to stay', Haaretz, 17 Oct. 2004.

9 Relly Sa'ar, 'The Minister of the Interior's Initiative to Regularize the Status of Foreign Workers' Children is Opposed by Netanyahu', Haaretz, 24 March 2005; Relly Sa'ar, 'The Government is Supposed to Approve Today: Foreign Spouses of Israelis Will be Expelled from the Country', Haaretz, 26 June 2005.

the country with their families.¹⁰ According to the Population Administration at the Ministry of the Interior, by the end of March 2006, which was the deadline for filing applications for legal status on behalf of migrant workers' children, some 460 families representing 1,400 persons had filed applications.¹¹

In May 2006 a new Minister of the Interior, Roni Bar-On, proposed new and slightly more liberal, rules of eligibility that would increase the number of migrant workers' children entitled to permanent residence and citizenship status. According to his proposal, a child would be eligible for permanent residence status on entering first grade at school and if they have lived in Israel for at least five years. Hence, Bar-On's less restrictive proposal eliminated the previously set conditions that the child has been born in the country, that their parents have entered Israel legally, and lowered the minimum period of residence in the country from ten to five years. Tellingly, the Attorney General demanded that the condition that the parents had entered the country legally be retained, as this restriction excluded from eligibility Palestinian children whose parents have entered the country illegally, that otherwise could be eligible for naturalization. After some discussion the government approved an amended proposal according to which permanent residence status and subsequently citizenship would be granted to the children of migrant workers who came to Israel before the age of fourteen, who had been living in the country for at least six years, and whose parents entered the country legally. In addition, the children must speak Hebrew and 'be part of Israeli society and culture'. In reaction to the governmental approval, Ely Yishai, Deputy First Minister and Minister of Industry, Commerce and Labour, from the ultra-orthodox Shas Party, claimed that the decision would be 'the beginning of the end of the Jewish state', warning that 'we are on a slippery slope that will lead to a loss of identity.'¹²

Family reunification for Palestinians

Whereas in recent years the policy towards undocumented labour migrants has been a mixture of contradictory trends—massive deportations alongside the regularization of the children of some migrant workers and their families—the changes in the policy towards family unification of Palestinians has been very clear-cut and unequivocally restrictive. In the midst of the second *intifada*, on May 2002, the Israeli government adopted Resolution No. 1813 establishing that no new requests for family unification, that is, the granting of permanent residence and citizenship status to foreign spouses of Israeli citizens, on the basis of marriage between an Israeli citizen and a Palestinian from the areas of the Palestinian Authority, would be accepted. Furthermore, requests for family unification, and permanent residence and citizenship status already in process would be frozen. The resolution was adopted by the Knesset on July 2003, as an emergency order (a time-limited law) amending the Citizenship and Entry to Israel laws. The emergency order was successively extended over the years by the Knesset.¹³ On May 2006 the High Court of Justice rejected petitions for the abolition of the ban on family unification for Palestinians by a close vote of six to five. The majority decision considered the emergency order as justified by security considerations, accepting the arguments offered by the government.¹⁴

Since the adoption of the resolution, the official position has been that the restrictions on family unification of Palestinians was a necessary step to impede the misuse of legal residence and

10 Relly Sa'ar and Gideon Alon, 'The Government Approved: Permanent Status to Foreigner Children who were Born in Israel', Haaretz, 27 June 2005.

11 Relly Sa'ar and Ruth Sinai, 'Bar-On Proposes New Rules to Increase Number of Foreign Workers' children eligible for Citizenship', Haaretz, 10 May 2006.

12 Relly Sa'ar, 'State Okays Naturalization for Some Foreigners' Kids', Haaretz, 19 June 2006.

13 Sara Helman (forthcoming), 'Flexibilization and Obstruction', op. cit.

14 Zeev Segal, 'Legal Analysis/The Minority Won in Principle, the Majority in Practice', Haaretz, 15 May 2006; Yuval Yoaz, 'Ban on Family Unification for Palestinians Married to Israeli Citizens Remains in Effect', Haaretz, 15 May 2006.

citizenship rights by Palestinians intending to commit terrorist acts inside Israel. The explanatory remarks for the emergency order state that: 'There is increasing involvement in the confrontation of Palestinians who carry Israeli ID cards in the wake of family unification procedures'.¹⁵

The opponents of this restrictive policy rejected its framing in security terms, arguing that the real motivation behind it was the Israeli state's goal of impeding the increase of the Israeli Arab population through immigration. Knesset member Azmi Bashara, from the Arab party Balad (National Democratic Assembly), declared: 'This has nothing to do with security or anything else. They are saying explicitly: a demographic law. Different words for racism.'¹⁶ Similarly, commenting on the High Court of Justice's approval of the emergency order, Knesset member Mohammed Barakeh, chairman of Hadash party, stated: 'Israel's Book of Laws, with the High Court's approval, is becoming a guide for all post-World War II racist legislation', and Knesset member Ran Cohen, from the left-wing Zionist party Meretz, affirmed: 'It is unbelievable that Israeli and Jewish judges have accepted a law rooted in racism.'¹⁷ Indeed, it is clear that the restrictions on family unification for Palestinians are based on the political-demographic interests of the Israeli state in preventing the demographic strengthening of its Arab population. As explicitly put by the then Prime Minister Sharon in May 2005: 'There is no need to hide behind security arguments. We have to ensure the existence of a Jewish state.'¹⁸

The Rubinstein Committee and its recommendations

Reflecting the Israeli state's view of non-Jewish immigration, particularly Palestinian immigration, as a critical threat, on May 2005 the government established an inter-ministerial committee headed by the Minister of the Interior to formulate an immigration policy basically aimed at restricting non-Jewish immigration. The committee established an advisory panel composed mainly of leading academic jurists, and headed by Professor Amnon Rubinstein, a well known constitutional jurist and former Minister of Education, who is considered a liberal in the Israeli public arena.

The recommendations of the Rubinstein Committee clearly reflect the contradictions of the ethno-national Israeli migration regime and its connection to the political-demographic interests of the state. On one hand, it recommended some important changes of a liberal character in the policy toward labour migrants: to wind up the activities of the immigration police, the abolition of the procedure binding documented migrant workers to a specific employer, the extension of the campaign to regularize the children of labour migrants, and the granting of permanent residence status to migrant workers who have resided legally in Israel for more than ten years. The committee also recommended passing a law on refugees rights based on liberal principles.

On the other hand, the committee recommended a severe restriction of family unification rights for spouses of Israeli citizens from 'security-risk' regions, a euphemism for Arab countries and the Palestinian territories. It also recommended that the government impose a total ban on immigration from combat zones (the West Bank and the Gaza Strip), and make immigration from hostile countries conditional on proving loyalty to the state of Israel by the applicant. Furthermore, the committee proposed restricting family unification from the rest of the world by establishing age and income criteria of selection and by setting quotas.

15 Shahaar Ilan, 'Open and Shut Cases', Haaretz, 11 May 2005.

16 Shahaar Ilan, 'Open and Shut Cases', Haaretz, 11 May 2005.

17 Jack Khoury, 'Arab MKs, civil rights groups blast ruling', Haaretz, 15 May 2006.

18 Shahaar Ilan, 'Open and Shut Cases', Haaretz, 11 May 2005.

Given the exclusionist foundations of the Israeli migration regime it is likely that the government will only adopt the restrictive recommendations.¹⁹ In any case, the establishment of the committee and its recommendations reflect the challenges that non-Jewish immigration poses to the exclusivist ethno-national Israeli migration regime and the contradictions that characterize Israeli immigration policy.

¹⁹ Shahar Ilan, 'Parties Have no Interest in those Who Cannot Vote', Haaretz, 10 March 2006.

Tables Israel

Israel — Table 1: Jewish population estimates, by major regions, 1900–2005

Region	1900	1939	1948	1970	2005
Total (1,000s)	10,600	16,500	11,185	12,633	13,033
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Palestine/Israel ^{ab}	0.5	2.7	5.8	20.4	40.2
East Europe ^b	71.6	49.4	23.8	15.6	2.9 ^c
West Europe	11.1	8.2	9.3	8.9	8.8 ^c
Other Asia ^{b,d}	3.6	3.4	4.2	3.9	0.3
North Africa ^e	2.9	3.0	5.3	0.6	0.0
North America ^f	9.7	30.0	45.6	45.0	43.4
Latin America	0.2	2.6	4.7	4.1	3.0
South Africa ^g , Oceania ^h	0.4	0.7	1.3	1.5	1.4

a. Palestine until 14 May 1948; Israel since 15 May, 1948.

b. The Asian regions of Russia and Turkey are included in Europe.

c. Population of seven countries formerly in East Europe which joined the EU in 2004 was included in West Europe.

d. Including the republics of the Former Soviet Union in Asia.

e. Including Ethiopia.

f. USA and Canada.

g. South Africa, Zimbabwe, and other sub-Saharan countries.

h. Australia, New Zealand.

**Israel - Table 2: Jews and others (1) in Israel (Thousands) , by country of origin (2).
Average 2005**

Country of origin	Jews and others (1000)			Thereof Jews (1000)		
	Born abroad	Israel born	Total	Born abroad	Israel born	Total
GRAND TOTAL	1 947,6	3 623,8	5 571,5	1 687,5	3 588,2	5 275,7
<i>Asia - total</i>	215,9	481,6	697,5	213,5	480,9	694,4
Turkey	27,9	51,6	79,5	27,7	51,4	79,1
Iraq	69,1	170,5	239,6	68,8	170,4	239,2
Yemen	32,3	110,0	142,3	32,3	110,0	142,3
Iran	49,1	86,3	135,4	49,0	86,3	135,3
India and Pakistan	17,8	27,9	45,7	17,5	27,8	45,3
Syria and Lebanon	11,7	24,5	36,2	11,6	24,5	36,1
Other	8,1	10,8	18,9	6,7	10,6	17,3
<i>Africa - total</i>	317,7	548,1	865,7	307,5	546,6	854,2
Morocco	156,5	336,8	493,3	156,4	336,6	493,0
Algeria and Tunisia	40,1	82,0	122,1	40,0	81,9	121,9
Libya	17,5	51,6	69,1	17,5	51,6	69,1
Egypt	19,8	37,6	57,4	19,8	37,6	57,4
Ethiopia	71,1	31,8	102,9	61,7	30,7	92,4
Other	12,8	8,3	21,1	12,2	8,2	20,4
<i>Europe, America and Oceania - total</i>	1 414,1	798,2	2 212,2	1 166,5	771,3	1 937,8
USSR (former)	938,0	237,4	1 175,4	713,6	213,8	927,4
Poland	62,5	150,0	212,5	61,6	149,8	211,4
Romania	108,7	121,5	230,2	102,7	120,6	223,3
Bulgaria and Greece	20,5	32,4	52,9	19,0	32,2	51,2
Germany and Austria	29,4	50,0	79,4	27,8	49,9	77,7
Czech Republic, Slovakia and Hungary	24,1	45,1	69,2	23,0	45,0	68,0
France	34,3	21,5	55,8	33,4	21,4	54,8
United Kingdom	20,1	17,0	37,1	19,1	16,9	36,0
Europe, other	31,7	30,6	62,3	28,6	30,4	59,0
North America and Oceania	80,0	54,5	134,5	78,1	53,5	131,6
Argentina	38,5	23,4	61,9	36,2	23,1	59,3
Latin America, other	26,2	14,8	41,0	23,4	14,5	37,9
<i>Israel born - father born in Israel</i>		1 796,0	1 796,0		1 789,4	1 789,4

(1) The "Jews and others" population incl. Jews, non-Arab Christians and those not classified by religion.

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

Source: CBS, Statistical Abstract of Israel 2006

Israel — Table 3: Jews and others (1) in Israel (Thousands), by country of origin (2) and age. Average 2005

Country of origin	Born abroad (1000)					Israel born (1000)				
	0-14	15-24	25-54	55 & +	Total	0-14	15-24	25-54	55 & +	Total
Grand total	94	195	750	909	1 948	1 317	691	1 399	217	3 624
<i>Asia - total</i>	2	3	44	167	216	34	59	350	38	482
Turkey	-	-	6	22	28	3	6	37	6	52
Iraq	-	-	4	65	69	3	18	142	8	171
Yemen	-	-	1	31	32	2	8	86	14	110
Iran	-	1	19	28	49	17	17	49	4	86
India and Pakistan	-	1	9	8	18	6	7	15	-	28
Syria and Lebanon	-	-	3	8	12	2	2	15	5	24
Other	1	-	2	5	8	1	2	7	1	11
<i>Africa - total</i>	13	21	119	165	318	89	109	343	8	548
Morocco	-	-	65	91	156	46	77	210	4	337
Algeria and Tunisia	-	-	12	28	40	9	16	57	1	82
Libya	-	-	1	16	18	1	5	44	1	52
Egypt	-	-	3	17	20	1	5	30	2	38
Ethiopia	11	19	31	10	71	27	4	-	-	32
Other	1	1	7	4	13	4	2	2	-	8
<i>Europe, America and Oceania - total</i>	80	171	587	577	1 414	223	103	342	131	798
USSR (former)	46	136	441	315	938	132	30	43	33	237
Poland	-	-	5	57	62	2	8	85	55	150
Romania	1	1	25	82	109	10	19	83	9	122
Bulgaria and Greece	-	-	2	18	20	1	2	24	6	32
Germany and Austria	1	1	4	24	29	2	4	29	15	50
Czech Republic, Slovakia and Hungary	-	-	3	21	24	1	4	32	9	45
France	6	6	16	6	34	13	4	5	-	22
United Kingdom	2	2	10	6	20	9	4	4	-	17
Europe, other	3	3	12	14	32	7	5	16	2	31
North America and Oceania	17	14	37	13	80	31	14	8	1	55
Argentina	2	4	19	14	39	9	6	8	-	23
Latin America, other	3	4	14	7	26	6	4	5	-	15
<i>Israel born - father born in Israel</i>	-	-	-	-	-	972	421	364	40	1 796

(1) The "Jews and others" population incl. Jews, non-Arab Christians and those not classified by religion.

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

Source: CBS, Statistical Abstract of Israel, 2006

Israel — Table 4: Jewish International Migration, by Major Areas of Origin and Destination – Absolute Numbers, Percent Distribution, Yearly Rates per 1000 Jewish Population in Countries of Origin, 1969-2002

Areas of origin and destination	1969-1976	1977-1988	1989-1996	1997-2002	Total
Absolute numbers (thousands)					
Grand total	451	589	1,240	535	2,815
Yearly average	56	49	155	89	83
Percent					
Grand total	100	100	100	100	100
<i>From Eastern Europe</i>	<i>39</i>	<i>41</i>	<i>64</i>	<i>62</i>	<i>55</i>
To Western countries	8	29	23	25	22
To Israel ^a	32	12	41	36	33
<i>From Asia-Africa^b</i>	<i>14</i>	<i>14</i>	<i>19</i>	<i>10</i>	<i>16</i>
To Western countries	5	7	1	1	3
To Israel ^a	9	8	18	9	13
<i>From Israel to Western countries</i>	<i>20</i>	<i>24</i>	<i>11</i>	<i>17</i>	<i>16</i>
<i>From Western countries to Israel^a</i>	<i>27</i>	<i>20</i>	<i>5</i>	<i>12</i>	<i>13</i>
Regional subtotals					
To Western countries	33	60	35	43	41
To Israel ^a	67	40	65	57	59
Percent to Israel					
Out of total Eastern Europe	80	71	64	59	60
Out of total Asia-Africa	64	53	95	90	81
Yearly emigration per 1000 Jews in country of origin					
Grand total	4	4	12	7	6
<i>From Eastern Europe</i>	<i>10</i>	<i>12</i>	<i>110</i>	<i>97</i>	<i>51</i>
To Western countries	2	8	38	40	20
To Israel ^a	8	3	72	57	31
<i>From Asia-Africa^b</i>	<i>44</i>	<i>73</i>	<i>146</i>	<i>134</i>	<i>97</i>
To Western countries	14	32	42	13	27
To Israel ^c	30	40	94	121	70
<i>From Israel to Western countries</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>From Western countries to Israel^a</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>

^aSince 1970 includes immigrant citizens (from West).

^bSince 1990, Asian regions of FSU included in Asia-Africa.

^cAll emigration from Israel included here.

Source: Adapted from DellaPergola, "The Global Context of Migration to Israel" (1998) 58. Based on data from Israel Central Bureau of Statistics; HIAS; and various other sources.

Israel — Table 5: Immigrants(1), by period of immigration, country of birth and last country of residence

	Period of immigration									
	Country of birth									Last country of Residence
	15 V 1948-1951	1952- 1960	1961- 1964	1965- 1971	1972- 1979	1980- 1989	1990- 2001	2004	2005	
Grand total	687624	297138	228793	199035	267580	153833	1060091	20898	21180	21180
<i>Asia - total</i>	<i>237704</i>	<i>37119</i>	<i>19899</i>	<i>36309</i>	<i>19456</i>	<i>14433</i>	<i>75712</i>	<i>2718</i>	<i>2239</i>	<i>2069</i>
Iran	21910	15699	8857	10645	9550	8487	4326	160	146	123
Afghanistan	2303	1106	230	286	132	57	26	..	2	-
India(2)	2176	5380	2940	10170	3497	1539	2055	94	61	58
Turkey	34547	6871	4793	9280	3118	2088	1311	53	61	61
Israel	411	868	237	784	507	288	1148	149	105	-
Lebanon	235	846	150	2058	564	179	99	9	8	..
Syria	2678	1870	1251	887	842	995	1664	..	4	..
China	504	217	40	56	43	78	277	8	4	..
Iraq	123371	2989	520	1609	939	111	1325	19	12	9
Yemen(3)	48315	1170	732	334	51	17	686	12	4	4
Other countries(4)	1254	103	149	200	213	594	807	13	18	11
USSR (former) - Asian republics							61988	2198	1814	1799
<i>Africa - total</i>	<i>93282</i>	<i>143485</i>	<i>116671</i>	<i>48214</i>	<i>19273</i>	<i>28664</i>	<i>55622</i>	<i>4559</i>	<i>4518</i>	<i>3766</i>
Ethiopia	10	59	23	75	306	16965	45131	3701	3573	3571
South Africa	666	774	1003	2780	5604	3575	3283	112	135	102
Lybia	30972	2079	318	2148	219	66	94	5	3	-
Egypt, Sudan	16024	17521	1233	1730	535	352	202	14	17	-
Morocco	28263	95945	100354	30153	7780	3809	3276	251	284	75
Algeria	3810	3433	9680	3177	2137	1830	1682	238	280	-
Tunisia	13293	23569	3813	7753	2148	1942	1607	228	218	13
Other countries(4)	244	105	247	398	544	125	347	10	8	5
<i>Europe - total</i>	<i>332802</i>	<i>106305</i>	<i>80788</i>	<i>81282</i>	<i>183419</i>	<i>70898</i>	<i>888648</i>	<i>10583</i>	<i>10736</i>	<i>11278</i>
Austria	2632	610	297	724	595	356	368	8	24	17
Italy	1305	414	221	719	713	510	656	34	35	41
Nordic countries(5)	85	131	119	767	903	1178	1145	34	35	43
Bulgaria	37260	1680	460	334	118	180	3999	72	38	45
Belgium	291	394	225	887	847	788	1053	102	70	80
USSR (former) - European republics & n.s.	8163	13743	4646	24730	137134	29754	844139	8067	7763	7632
Germany	8210	1386	796	2379	2080	1759	2442	99	112	96
Netherlands	1077	646	353	1117	1170	1239	997	43	36	42
Hungary	14324	9819	1115	1486	1100	1005	2444	113	108	94
Yugoslavia (former)	7661	320	101	221	126	140	2029	3	7	4
Greece	2131	676	166	348	326	147	128	..	7	6
United Kingdom	1907	1448	1260	5201	6171	7098	5365	309	341	383

Israel — Table 5 (cont'd)

	Period of immigration									
	Country of birth									Last country of Residence
	15 V 1948-1951	1952- 1960	1961- 1964	1965- 1971	1972- 1979	1980- 1989	1990- 2001	2004	2005	
<i>Europe (cont'd)</i>										
Spain	80	169	222	184	327	321	269	15	23	30
Poland	106414	39618	4731	9975	6218	2807	3064	83	94	43
Czechoslovakia (former)	18788	783	905	1849	888	462	527	15	15	7
France	3050	1662	1192	6858	5399	7538	11986	1403	1836	2545
Romania	117950	32462	63549	22635	18418	14607	6254	105	107	89
Switzerland	131	253	218	668	634	706	981	51	52	54
Other countries(4)	1343	91	212	200	252	303	802	27	33	27
<i>America and Oceania total</i>	<i>3822</i>	<i>6922</i>	<i>10674</i>	<i>31726</i>	<i>45040</i>	<i>39369</i>	<i>39682</i>	<i>3035</i>	<i>3687</i>	<i>4064</i>
Australia, New Zealand	119	120	133	700	1275	959	1119	47	53	76
Uruguay	66	425	726	1118	2199	2014	983	85	107	111
Central America(6)	17	43	18	111	104	8	824	70	77	61
Argentina	904	2888	5537	6164	13158	10582	11248	464	413	397
USA	1711	1553	2102	16569	20963	18904	17512	1578	1706	2045
Brazil	304	763	637	1964	1763	1763	2356	234	278	286
Venezuela	..	..	109	188	245	180	418	78	84	100
Mexico	48	168	125	611	861	993	1049	52	56	64
Paraguay	..	42	194	16	73	62	51	12	6	3
Chile	48	401	322	1468	1180	1040	683	55	77	74
Colombia	..	..	126	289	552	475	657	79	154	135
Canada	236	276	241	1928	2178	1867	1963	163	214	251
Other countries(4)(7)	327	91	582	543	500	522	819	124	462	461
<i>Not known</i>	<i>20014</i>	<i>3307</i>	<i>761</i>	<i>1504</i>	<i>394</i>	<i>469</i>	<i>427</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>3</i>

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

2. Incl. Pakistan and Sri-Lanka.

3. Incl. South Yemen.

4. Incl. unknown.

5. Finland, Sweden, Norway and Denmark.

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

7. In 2005 includes mainly immigrants from Peru.

Source: CBS, *Statistical Abstract of Israel 2006*

Israel — Table 6 : External migration of Palestinians, 1967–2003

Year	Total
1967-1969	-74,900
1970-1974	-27,100
1975-1979	-81,800
1980-1984	-68,700
1985-1989	-45,300
1990-1994	29,400
1995-1999	-52,900
2000-2003	-34,700
Total	-356,000

Source: Israeli Border Authority and Israel Central Bureau of Statistics.

Israel — Table 7: Net Personal Remittances, and Percent of GNP, 1995-2003

Year	Personal remittances (net) \$ millions ^a	GNP ^b \$ millions	Personal remittances (net) as % of GNP
1995	1,039	95,790	1.08
1998	826	111,011	0.74
1999	960	109,263	0.88
2000	949	122,475	0.77
2001	1,227	118,851	1.03
2002	1,179	109,195	1.08
2003	1,093	121,091	0.90

a. Other than personal restitutions from Germany. Source: Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract of Israel, 2005, Table 15.2.

b. GDP plus total net transfers. Computed from GDP at current NIS value (Table 14.2) and NIS-\$ rate of exchange (Table 17.3).

JORDAN

JORDANIE

Jordan: the demographic and economic dimension of migration

Fathi Arouri

Introduction

Since World War I Jordan has repeatedly undergone the impact of conflict and upheaval in the Middle East. Wars with Israel have caused substantial variation in both the population and land area of Jordan, and the three Gulf Wars during the last three decades have affected Jordan economically and demographically.

These factors affect Jordan's demographic and economic situation, especially the labour market in Jordan, where Jordan has suffered for a long time from high unemployment rates. Migration, especially labour force migration, has played an important role with Jordan has been for many years both a sending and receiving country for labour migrants.

This report discusses the demographic and economic dimensions of labour force in Jordan using the 2004 Population and Housing Census¹ and recent available data under the following headings: population in Jordan, the labour force market in Jordan, unemployment, labour force migration in Jordan and its implications for the economy, Jordanians working abroad, non-Jordanians working in Jordan and remittances.

Population in Jordan

The population of Jordan has grown rapidly since 1948 when the country received the first and largest wave of Palestinian refugees caused by the war with Israel. This had a marked impact on the demographic, economic and political situation in Jordan. In 1949 the number of Palestinian refugees caused by this war was estimated at 350,000 (280,000 in the West Bank of Jordan and 70,000 in the East Bank), equivalent to about 27% of its population (36% of the West Bank and 13% of the East Bank).

The First Population and Housing Census in Jordan of 1961 gave a total population of 1,706,000 (867.6 thousand males and 838.6 thousand females), with 805.2 thousand or 47.2% of the total population in the West Bank, and 900.8 thousand or 52.8% in the East Bank of Jordan.

The 1961 Census reported the population distribution by age and sex (the East Bank of Jordan only) revealing a young population with 45.6% of the total population under the age of 15, while those aged 65+ accounted for only 3.8%. This age distribution was combined with high fertility and mortality rates (CBR 50.0, CDR 18.0 per 1,000). Total Fertility Rate was also high (9.0 per woman) and expected life at birth was 54 years for both sexes.

The Population and Housing Censuses in Jordan in 1979, 1994 and the results of the 2004 Population and Housing Census reveal marked and important changes in the demographic situation in Jordan, not only in population size, but also in demographic indicators in the period 1961–2004.

The results of the 2004 Population Census gave a total population figure of 5,103.639 thousand (2,626.291 thousand males and 2,477.348 thousand females). The results of the census showed that population under the age of 15 accounted for 37.3% of the total population, and those aged 65+ accounted for 3.2%.

1 Department of Statistics (2006), 2004 Population and Housing Census, Amman.

Fertility and mortality rates declined rapidly in the period 1961–2004 (CBR declined from 18.0 per 1,000 in 1961 to 7.0 per 1,000 in 2004). Total Fertility Rate (TFR) also declined to 3.7 per woman, at the same time life expectancy at birth increased to 71.5 years for both sexes.

Population Growth Rate declined from an average of 4.8% for the period 1961–1979 to 2.6% in 2004, while the Rate of Natural Increase fell from 3.2% for 1961–1979 to only 2.2% for 2004.

Thus, migration in Jordan has played a very important role, which represents the difference between natural growth rate and population growth rate. Although this rate declined to 0.8%, 0.65 and 0.4% during the periods 1979–1994, 1988–1999 and 1999–2004 respectively, it still plays a very important roll in population growth rate in Jordan.

The labour market in Jordan

Labour force supply

The results of the 2004 Population Census revealed that the total size of Jordanian population in October 2004 was 5,103.639 thousand (2,626.291 males, 2,477.348 females) of which 7.7% are non-Jordanians (which comes to 393,000). It is worth noting that 62.8% of the Jordanian population were in the Middle Region of the country, 27.9% in the Northern Region and only 9.3% in the Southern Region. It is also important to note that the majority of non-Jordanians were in the Middle Region, especially in the capital Amman (292.8 thousand, of which 209.7 thousand were in Amman).

The Population distribution by age and sex from the 2004 Population Census refers to a young population with 37.3% of the population under the age of 15 and 3.2% aged 65+ years, with not much deference between regions.

The size of total labour force supply in Jordan, from the 2004 Population and Housing Census was 1454.074 thousand (1,135.869 thousand males, 318.205 thousand females) of which 191.309 thousand are non-Jordanians (144.242 thousand males and 47.067 thousand females) representing 13.16% of the total labour force supply in Jordan at the time of the census.

The Refined Labour Force Participation Rate (RLFPR) for population aged 15 years and over was 46.1% (44% for Jordanians and 68.4% for non-Jordanians). Some of this difference is due to the age sex distribution of non-Jordanians in Jordan.

The unemployment rate from the population census results was 22.7% (25.2% between Jordanians and only 6.6% between non-Jordanians). This rate is much higher than almost all unemployment rates produced by DOS in comparison with the previous results of the Employment and Unemployment Surveys, in recent years. It is expected that Jordan would have a lower unemployment rate among non-Jordanians, because we know that non-Jordanian workers will accept lower wages and more difficult work conditions than Jordanian workers.

The 2004 Population Census results revealed a wide range of differences between Jordan's different regions in labour force participation rates and unemployment rates. The highest labour force participation rate between males was in the Southern Region (72.5%) and the lowest rate was in the Northern Region (66.9%). The highest rate for females was also in the Southern Region (27.2%) while the lowest rate was in the Middle region (19.9%)

If we apply these rates as they were in 2004, assuming that there has been little change since then, we can use the DOS population projections for 2005 to project labour force supply and compare these

projections with the results of Employment and Unemployment Surveys conducted by DOS in the same year,² bearing in mind that all the surveys exclude non-Jordanians.

It is important for any labour market projections to project labour force supply and labour force demand separately. Preparing a Labour Force Supply Projections by age and sex in any country for any period of time means preparing working-age population projections by sex for the period of the study. This is why it is important to study and understand the demographic situation of the country of the study for the period under consideration.

Labour force demand

The other component of the labour force supply by age and sex is the labour force participation rates by age and sex. We need to study and understand labour force participation rates and their socio-economic determinants in order to be able to influence these rates, if necessary, and to prepare labour force supply projections.

The 2004 Population and Housing Census shows that the number of employed persons was 1,123.097 thousand (937.315 thousand males, 185.782 thousand females), of which 178.635 thousands were non-Jordanians, with 135.728 thousand males, and 42.907 thousand females.

Employment by economic sector according to the 2004 population census reveals that employed persons were distributed in descending order as follows: public administration and defence (16.8%), the wholesale and retail trade sector (14.5%) and manufacturing 14.2%.

Non-Jordanians work mainly in private households where they account for 95.8% of employment in this sector. Agriculture (45.6%) and construction (39.2%) are also heavily dependent on non-Jordanian employees. Other economic sectors in Jordan that depend heavily on non-Jordanians are manufacturing (29.7%), and hotels and restaurants (18.8%).

Unemployment in Jordan

Unemployment in Jordan remains one of the most important problems facing the Jordanian economy since its establishment in 1946. There are many reasons for that, some of which are the limited natural resources of the country: the high population growth rate, due mainly to the high fertility and low mortality, and to some extent to the compulsory migration from historical Palestine since 1948, and the unstable economic and political situation in the region affects Jordan much more than other countries in the region. In general, we can say that the unemployment rate, with few exceptions, was always in two-digit figures throughout the period from 1968 to 2005.

The 2004 Population Census shows higher unemployment rates than expected, according to the Employment and Unemployment Surveys conducted by DOS in 1994–2004. With respect to the unemployment rate among females, it is much higher than for males.

The 2004 Population and Housing Census reports that 48.2% of the unemployed in Jordan had less than secondary education, but that 16.3% of the unemployed Jordanians for the same year held a university degree or more. It is clear that there are marked differences between the educational levels of unemployed Jordanians and non-Jordanians working in Jordan. This creates a problem to policy-makers in Jordan, as there are more than 191,309 non-Jordanians workers in Jordan, according to the 2004 Population Census. This number increased to 260,000 non-Jordanians in 2005 according to the Ministry of Labour.³

2 Department of Statistics, Employment and Unemployment Survey, several reports, Amman.

3 Ministry of Labour (2005), Annual Report, Amman.

Labour force migration in Jordan and its implications for the economy

The Jordanian labour force has been emigrating since the early 1950s in search of better work opportunities, particularly in the Gulf States, due to the high level of unemployment and poverty. This type of migration helped the Jordanian economy by easing the unemployment problem and providing it with an important source of income in the form of remittances from Jordanians working abroad.

While Jordan was starting to revive from the first wave of refugees, its economy was again negatively effected by the events of the 1967 war and the influx of Palestinians to the East Bank of the Kingdom. It took the Jordanian economy more than seven years to recover from the effects of the 1967 war and its aftermath but by 1973 the country began to prosper, owing to the implementation of extensive projects in Jordan and to the emigration of Jordanians to the Gulf States which were also witnessing a period of economic boom. The demand for Jordanian labour force from the Gulf region increased sharply. This affected the Jordanian economy by reducing the domestic unemployment rate, and many believe that the labour market in Jordan during the second half of the 1970s and early 1980s came close to full employment.

Labour wages increased due to the increasing demand for labour as did labour remittances from Jordanians working abroad, which represented an important source of foreign currency. The high demand for skilled Jordanians by the Gulf States made it necessary to Jordan to import labour force from other neighbouring countries such as Egypt and Syria. We started with only a trickle of non-Jordanian workers in early 1973 and end with a huge number of them working in Jordan by late 1990s and early this century.

Beginning in 1983, Jordan's economy started to be adversely affected by the slowdown in the regional economies caused mainly by the rapid decline in oil prices. The concomitant drop in emigration and the return of some Jordanians working abroad meant a decline in remittances which, along with the emerging macro-economic instability, created unemployment in Jordan.

By 1989, the overall fiscal situation had deteriorated and the government responded to the crisis facing the economy with the introduction of measures including the devaluation of the Jordanian Dinars, which resulted in an inflation rate of 25%.

The very serious impact of the Second Gulf War (1990) on the Jordanian economy was very evident and took the form of an influx of about a third of a million people forced to leave Kuwait and other Gulf States during and in the aftermath of the war. The immediate impact of the influx of these returnees was to place new burdens on the infrastructure, social services and job-creation.

Jordanians working abroad

The Jordanian labour force started to emigrate from Jordan to many countries, including, the U.S, Europe, Australia and the Gulf States from early 1950s. Unfortunately very little information is available about Jordanian workers abroad.

The Ministry of Labour in Jordan has started a project to collect information about its labour force abroad during the period 1983–1987 and data published refer to the number of Jordanian workers in the Arab States by country during that period.

The greater part of the Jordanian labour force at that time were in Saudi Arabia and Kuwait. Since then, specially after the Second Gulf War, many Jordanian workers in the Gulf States, especially Kuwait, returned to Jordan, before they started to trickle back gradually to work in the Gulf States in the late 1990s. Although, it is very important for any study of the labour market to have as much information as possible about workers abroad, unfortunately Jordan lacks such information.

Most Jordanian specialists and politicians believe that it is in the interests of the Jordan economy and labour market to encourage labour migration to the Arab countries. Adopting this sort of policy

may ease the high unemployment rate in Jordan *and* increase remittance income, which provide the Jordanian economy with its needs from foreign currency.

Non-Jordanians working in Jordan

Before the results of the 2004 Population and Housing Census the only data available on non-Jordanians working in Jordan was the number of non-Jordanian workers holding work permits published regularly by the Ministry of Labour which increased from a few thousand in 1975 to 260.4 thousand in 2005.

The 2004 Population Census reports the total size of the labour force in Jordan in 2004 as 1,454,074, of which 1,262,765 are Jordanians and 191,309 are non-Jordanians. The later number is much less than the number provided by the Ministry of Labour for the same year (218.8 thousand). Only few details are published on non-Jordanian workers in Jordan by nationality.

According to the 2005 Ministry of Labour Annual Report the majority of non-Jordanian workers are employed in agriculture (27.3%), manufacturing (24.7%), and personal and social services (17.5%). Of the non-Jordanians working in Jordan 81.7% are illiterate and 12.9% of them hold an intermediate diploma. By nationality 71.7% of them are from Egypt and 5.6% from Sri Lanka. At the same time 49.5% of them are unskilled and production workers, 28.4% are agricultural workers, and 20.4% work in the service sector.

The majority of non-Jordanian workers in Jordan have a low level of education and occupation and work in agriculture, construction and services sectors on low wages, where 97.4% of non-Jordanian workers earn less than 100 JD per month. This before the adoption of minimum wage policy, unfortunately, no recent data is available on the wages of non-Jordanian workers in Jordan.

Remittances

One of the main benefits for the sending countries is the receipt of remittances from their labour force abroad. In Jordan, as in many countries, remittances play a very important role in economic development and represent a sizeable share of the country's foreign currencies and its national income. Since the early 1970s Jordan has been a sending *and* receiving country of labour. Hundreds of thousands of non-Jordanians working in Jordan send remittances to their home countries and hundreds of thousands of Jordanian workers abroad send remittances back to Jordan. There are major differences between the qualifications of the Jordanian labour force working abroad and non-Jordanian workers employed in Jordan as Jordanians have a higher level of education and are better qualified. These differences are reflected in the large gap between receipts and transfers of workers remittances in Jordan.

Although, Jordanian workers abroad play a very important role in supporting Jordanian economy with remittances, and easing the unemployment problem in Jordan, there is very little, if any, information available about them.

Conclusion

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

Although the number of non-Jordanians working in Jordan and holding work permits has substantially increased in recent years, the number of non-Jordanians working in Jordan is probably

higher than the official figures. The 2004 Population and Housing Census reported 191,309 non-Jordanian workers in Jordan at the time of the Census in October 2004, but this was well below the 218.8 thousand work permits issued to non-Jordanians by the Ministry of Labour in the same year. Unemployment rates for women are almost double those for men, and a high proportion of the unemployed have a high level of qualifications.

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

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

Jordan: the legal dimension of migration

Mohamed Olwan

Introduction

This report examines the new Memoranda of Understandings between the Kingdom and other countries and summarises the current major issues in the field of migration in Jordan: refugees; citizenship and women; temporary passports; foreign children and access to Jordanian schools; citizenship and Arab investors; the mistreatment and expulsion of migrant workers; and the expulsion and deportation of foreigners and dual citizenship holders.

Amendments to laws relating to foreigners

In 2006 a regulation governing the authorisation of private agencies recruiting migrant domestic workers was introduced in accordance with By-law No. 3/2003 on the organization of private agencies operating in the employment of migrant domestic workers. The regulation authorises the Minister of Labour (MOL) to set up a Committee of Private Agencies for the Employment of Migrant Domestic Workers which will receive, renew, and register applications for the authorisation of private recruitment agencies. It also examines any other matters concerning such agencies and takes appropriate action when necessary.

In order to receive authorisation the applicant must be a Jordanian company registered according to proper procedures and any partners must be Jordanian citizens with a clean criminal record. The Minister issues an authorisation upon the recommendation of the Committee.

The regulation stipulates the obligations and responsibilities of private recruitment agencies, including the obligation to submit a written request to the Ministry of Labour (MOL) to hire foreign workers. After reviewing the written request, the MOL will contact the Ministry of the Interior (MOI) which gives final approval and the necessary visas for entry to Jordan.

When a recruited worker arrives in Jordan the agency must obtain a residency permit for them and arrange a medical examination. If the examination reveals that the worker is suffering from a long-term or contagious disease, the agency is responsible for the cost of repatriating the worker to their country of origin. The agency is also prohibited from engaging minors under the age of eighteen in any type of employment. The regulation also authorizes the private agency to collect fees from the employer and the domestic worker within certain limits set by this regulation.

By-law No. 14/2006 amends Art. 23 of the Residence and Foreigners Law No. 24/1973 introducing a 30-Dinar fee for a residence permit, and a 10-Dinar fee for replacing a lost permit.

Memoranda of Understanding, 2005 and 2006

In 2005 and 2006 Jordan entered into three bilateral agreements with an impact on migration. The first is the Memorandum of Understanding between Jordan and the USA on 9 September 2005 to train Iraqi soldiers at the Jordan International Police Training Center.

On 6 February 2006 a Memorandum of Understanding was signed between the government of Jordan and the Republic of Syria regarding cooperation on labour force issues. The Memorandum introduced a number of regulations including the following: the two countries agree to cooperate

professionally (Art. 1), to establish laws that outline the rights, obligations and responsibilities of workers and employers (Art. 2), and to allow workers in both countries to enjoy rights in accordance with each country's current laws and regulations (Art. 3). The Memorandum also allows workers to transfer their earnings to their countries of origin in accordance with the laws of the country of employment (Art. 4). The two countries also agreed to encourage and facilitate the exchange of experts and programmes, to train workers and to develop their skills, to enhance the capabilities of their respective Ministries of Labour, and to allow experts to participate in conferences organized in both countries (Art. 5). The two countries also agreed to monitor the application of the articles of the Memorandum (Art. 6).

Thirdly, on 11 August 2005 a Memorandum of Understanding was signed between the United Kingdom and Jordan regulating the provision of undertakings in respect of specified persons prior to deportation.¹ This arrangement applies to any person accepted by the receiving state for admission to its territory following a written request by the sending state under the terms of this arrangement. The request can be issued against any citizen of the receiving state who is to be returned to the sending state. To facilitate the decisions on whether or not to return a person, the receiving state must inform the sending state of any penalties against the requested person or any convictions or criminal charges. The Memorandum states that the person in question must appear in a court of law where they will be informed of the charges being brought against them.

Refugees

In its 2006 Country Operations Plan for Jordan the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) reported that Jordan hosts approximately 250,000 Iraqis, most of whom are illegal immigrants.² The report states that Jordan has borne the influx of Iraqis despite the fact that 'the majority of Iraqis in Jordan have not undergone Refugee Status Determination (RSD) by the UNHCR due to the Temporary Protection Regime (TPR)'. Although granting temporary protection was officially agreed on in a Memorandum of Understanding signed between Jordan and the UNHCR on 15 April 2003, the report states that the government 'has recently started questioning the temporary protection regime as the adequate response to the presence of Iraqis in the country and in fact, has communicated to the UNHCR in writing that it no longer considers the TPR regime as valid'.³

After the onset of the war on Iraq, the Jordanian government, with the UNHCR and the International Organization for Migration (IOM) set up three camps to host refugees: Al-Ruwayshid and Karama are in Jordanian territory, and the third is in the no-man's land zone between the Jordanian and Iraqi borders. A 2003 report by Human Rights Watch on Jordan/Iraq, claims that about 5,000 people, including persons of Palestinian origin, Iranian Kurds, and Iraqis, have been received at these camps.

The 2006 UNHCR report states that it has assisted nearly 600 Palestinian refugees who were residing at Al-Ruwayshid camp by facilitating their 'voluntary return' to Iraq. It estimates that in 2006 some 150 Palestinian refugees from Iraq will require resettlement and that the UNHCR will 'continue to lobby with Arab states to accept hosting the Palestinian refugees presently in Al-Ruwayshid camp until a more durable solution will be available'.

1 For a full text of the Memorandum, see <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4143214.stm>. The Memorandum caused much controversy in the Kingdom and worldwide. See Amnesty International's Press Release, available at <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR450252005?open&of=ENG-JOR>.

See also, <http://hrw.org/english/docs/2005/08/16/jordan11628.htm>.

2 See UNHCR 2006 Country Operations Plan for Jordan. Available online at <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RSDCOI&id=43327b4e2>.

3 UNHCR 2006 Country Operations Plan for Jordan, op. cit.

As of 1 June 2006, Iranian Kurds still remain in the no-man's land. After fleeing the Al-Tash refugee camp in central Iraq, where they had been refugees for 25 years, the group arrived at the no-man's land zone in early 2005. The government of Jordan has not allowed these refugees to enter Jordan and the UNHCR has no legal power to force the government to do so. This group continues to pressure the UNHCR to enter Jordan in order to seek settlement in a third country.

It is worth noting that a Memorandum of Understanding of April 1998 between Jordan and the UNHCR confirms the principle of non-*refoulement*. It allows 'mandate refugees' a maximum stay of six months in Jordan. The government of Jordan does not consider permanent settlement in Jordan as a viable solution and the UNHCR is therefore responsible for securing resettlement or voluntary repatriation for the refugees. The UNHCR report predicts that if the situation in Iraq continues to deteriorate, some 20,000 persons will be in need of temporary protection and that 185 non-Iraqi refugees and 1,700 Iraqi refugees will need to be resettled in 2006.⁴ At the end of August 2005 the UNHCR had registered 990 refugees of different nationalities, including 789 Iraqi recognized refugees and 12,997 Iraqi asylum-seekers.

In June 2006, the U.S. Committee for Refugees and Immigrants World Refugee issued a report on the status of refugees in Jordan.⁵ The Committee reports a number of developments in the status of refugees in Jordan and states with dismay the deportation of three refugees to Iraq despite the UNHCR's objections, the deportation of 121 asylum seekers without the knowledge of the UNHCR, and claims that the government of Jordan had probably 'deported many more'. The report also stated that 'Nearly a thousand refugees from Iraq, Russia, Somalia, Sudan, Syria, and Egypt awaited resettlement. Jordan allowed 90 Chechens to remain indefinitely pending repatriation. The government also granted temporary protection to more than 600 Sudanese, Bangladeshis, Nigerians, and Turks fleeing Iraq en route home and helped more than 900 Iraqis repatriate, mostly from Europe.'

After the Israeli invasion of Lebanon in Summer 2006, it is estimated that roughly 70,000 Lebanese citizens entered Jordan and that many of them then left for a third country within a few days of their arrival. Although no official reports or estimates exist yet, it is clear that some will choose Jordan as a temporary home. Whether the government of Jordan will facilitate their stay remains to be seen. In addition, it is reported that 600 'non-essential United Nations staff and their families' have arrived in Jordan following their evacuation from Lebanon.⁶

In summer 2006, an article circulated in the Arab media claimed that the Jordanian government had made an agreement with the UNHCR to relocate about 280 Palestinian refugees from Al-Ruwayshid camp to Canada. The decision, which was greeted with reluctance by the refugees who do not wish to be relocated to North America, has also been criticized by the Palestinian Minister of Refugee Affairs who questioned the Jordanian government's inability to admit 280 Palestinian refugees to Jordan whilst welcoming nearly 600,000 Iraqi refugees and immigrants.⁷ The report was denied by the UNHCR representative in Amman who maintained that although the Canadian government is the 'most receptive country to host the refugees', no conclusive agreement had been reached between the UNCHR and the Canadian government. Furthermore, the UNHCR representative estimates that there are only 150 Palestinian refugees at the camp and that they will be allowed to remain there for another year under the Memorandum of Understanding signed between Jordan and the UNHCR.

The UNHCR has registered its concerns regarding the plight of the Palestinian refugees in Iraq and the region in its Briefing Notes of 9 October 2006. The UNHCR indicated that the struggles of the refugees will intensify with the impending winter and the growing tensions at the borders. The report

4 See UNHCR, 2006 Country Operations Plan for Jordan.

5 See U.S. Committee for Refugees and Immigrants World Refugee Survey 2006 – Jordan, available online at <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.html?tbl=RSDCOI&id=4496ad052>

6 Jordan Times, 20 July 2006.

7 Al Quds Al Arabi, 26 Sept. 2006.

indicates that of the 150 Palestinians at Al-Ruwayshid only 50 will be resettled in a year's time. The UNHCR will continue to seek alternative solutions for these 150 refugees.⁸

Citizenship and women

Queen's Rania's initiative to give Jordanian women the right to naturalize their children failed. Although Jordan signed the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) on 3 December 1980 and ratified it on 1 July 1992, the Kingdom has stated its reservation on Article 9/2 which deals with the right of women to pass their nationality on to their children. Although the Jordanian Citizenship Law No. 6/1954 states that 'the children of a Jordanian are Jordanian irrespective of where they are born', official sources have circumvented this law and used demographic and political arguments to back the government's decision to deny Jordanian women the right to confer their citizenship on their children. In reality, this illegal interpretation of the citizenship law adversely affects a large population of Jordanian women married to non-Jordanian men who, along with their offspring, continue to reside in Jordan but only hold temporary passports and temporary resident permits. There are an estimated half million persons affected by this interpretation of the citizenship law, a majority of whom are Palestinian men married to Jordanian women.

In its report on human rights in Jordan, the National Center for Human Rights (NCHR) maintains that interpretations of the law of this sort constitute 'a violation of the provisions of Article 5 of the Constitution which provides that, "Jordanian nationality shall be defined by law"'. The report also states that 'citizenship is a legal relationship between individuals and the State; the lack of stability and clarity in this relationship weakens the principles of citizenship and increases feelings of discrimination among citizens'. The Center is correct in asserting that the issue of the citizenship of the children of Jordanian women 'continues to constitute a real challenge to the national efforts in the fields of eliminating all forms of violence against women and protection children's rights'.⁹

Temporary passports

On 29 September 2004, the Prime Minister authorised the issue of two-year temporary passports for persons from Gaza; the measure effected 120,000 Palestinians from Gaza living in Jordan. The government stressed continually that the decision was a 'humanitarian gesture' that must not be taken to indicate the 'granting of Jordanian citizenship'.¹⁰

Foreign children and access to Jordanian schools

With the influx of Iraqi immigrants to the country, and the increase in number of Iraqi children wishing to attend schools in the Kingdom, the Ministry of Education continues to waver between its decision to allow or to ban foreign children access to the country's 3,200 public schools.

In August 2006, the Ministry of Education announced that foreign children would no longer be allowed to attend schools in the Kingdom, whether public or private. Subsequently the Ministry rescinded its ban and declared that they would be allowed to attend private schools and institutions.

8 See <http://www.unhcr.org/news/NEWS/45223c5414.html>.

9 See 'The State of Human Rights in the Hashemite Kingdom of Jordan During the Period 1 June 2003–31 December 2004', National Center for Human Rights, 31 May 2005, pp. 12, 67.

10 See Oroub El Abid's 'Immobile Palestinians: The Impact of Policies and Practices on Palestinians from Gaza in Jordan' in Hana Jaber and France Mètral (eds.), *Mondes en Mouvements: Migrants et Migrations au Moyen-Orient au tournant XXIe siècle* (Beyrouth, IFPO, 2005), p. 91.

The decision was an improvement on the previous ban, but would make education for the foreign children of poorer families virtually impossible.

After initially barring foreign children from attending public schools, the Ministry of Education will now allow children from Arab countries to enrol in the country's public school system beginning in the 2006–2007 academic year. The decision was based on the Ministry of the Interior's recommendations which specify groups of persons who will not be accepted in any school without the explicit approval of the Ministry of the Interior. These persons include holders of Palestinian, Iraqi, Syrian, Lebanese, and Egyptian travel documents, holders of temporary Jordanian passports, and holders of Palestinian passports. The Ministry also stipulates that in order for Iraqi students to enrol in public schools they must have a valid one-year or permanent residency permit and there must be a vacancy in the school in which they wish to enrol.¹¹

It is estimated that 'there are currently 35,000 non-Jordanian students enrolled in public schools at a cost of JD 14 million annually to the Ministry of Education, according to ministry figures'.¹²

Human Rights Watch has criticized the Jordanian government's ban on foreign children attending Jordanian schools and accused it of sending mixed messages to the parents of foreign children. The report also maintained that the UN Committee which reviews compliance with the Convention on the Rights of the Child is likely to 'find Jordan in violation of its legal obligation to ensure the right of all children to free and compulsory primary education'. The report recommended that the Jordanian government 'immediately and unambiguously announce that all children are welcome in public schools, regardless of their immigration status'.¹³

On 22 September the UN Committee for the Convention on the Rights of the Child issued a number of recommendations concerning the rights of children and one specifically with regard to refugee children and their right to education in Jordan: 'The Committee recommends, referring to Articles 2, 22 and 28 of the Convention, that the State party take urgent measures to ensure that asylum seeking and refugee children have access to free primary education'.¹⁴

Citizenship and Arab investors

In 2001 the 1995 Investment Law was amended to grant a series of incentives to foreign investors. In 1997, the Jordan Investment Board (JIB) issued rulings that highlighted the possibility of granting citizenship to Arab investors. It is estimated that 6,957 temporary passports were issued and 152 cases of citizenship being granted to Arab investors (mostly Iraqis) by the Directorate of Civil Status and Passports. In late August 2005, the government announced its decision to stop granting Jordanian citizenship to Arab citizens on the basis of investment. While the head of the Directorate of Civil Status and Passports stated in the *Official Gazette* of 22 August 2005 that no such decision has been made, the CEO of Jordan Investment Board (JIB), insisted that the decision had indeed been made and that Arab investors would no longer be granted Jordanian citizenship that the 'decision was taken as the economic reasons behind the incentive have become invalid.' He also maintained that the country was now capable of attracting investors without providing citizenship incentives.¹⁵

11 Al Rai, 30 August 2005, Issue 12762.

12 Jordan Times, 21–22 July 2006.

13 See <http://hrw.org/english/docs/2006/08/24/jordan14070.htm>.

14 Recommendation No. 82. The full report is available at http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC_C_JOR_CO_3.pdf

15 Interview with the Jordan Times, 26 August 2005.

Mistreatment and expulsion of migrant workers

Official sources report around 450,000 legal expatriate workers in Jordan.¹⁶ The National Center for Human Rights (NCHR) reports that ‘the ratio of expatriate labour holding working licenses reached 10% of the Jordanian labour force in 2003’.¹⁷ The Center also maintains that the government intends to reduce the size of workforce, exemplified by its refusal to ‘join the ILO conventions No. 97/1949 and No. 143/1975 on expatriate workers’.¹⁸

Guest workers seeking employment in the Kingdom must be tested for hepatitis B, syphilis, HIV/AIDS, tuberculosis, and malaria before being granted work permits. A guest workers suffering from any of these illnesses, with the exception of tuberculosis,¹⁹ will be deported immediately. In the first half of 2006, the Jordanian health authorities deported 500 migrant workers who tested positive for hepatitis B, most of whom were domestic workers from Indonesia, the Philippines, and Sri Lanka. In such cases the recruitment agency is required to pay the cost of their repatriation.²⁰

The Ministry Labour is also investigating the illegal entry of foreign workers in an attempt to regulate the number of expatriate workers in the Kingdom. In March 2006, the Minister of Labour met the Indian Ambassador to Jordan to discuss the situation of Indian workers employed in Karak, Aqaba, and Amman. The Minister informed the Ambassador of the government’s wish to ‘tackle the problem of the illegal entry of foreign workers into the Kingdom,’²¹ and particularly the case of 200 Indian workers who entered the country without being granted work visa or permits.

Jordan signed the Free Trade Agreement with the USA on 24 October 2000 and has since significantly increased its exports to the USA from \$43 million in 2000 to \$1.083 billion in 2005.²² As a result of the implementation of this agreement, Jordan has played host to over 100 garment factories which employ thousands of South Asian workers.

On 3 May 2006, an article entitled ‘An Ugly Side of Free Trade: Sweatshops in Jordan’ appeared in the *New York Times* citing serious infringements of the rights of South Asian workers employed in Jordan’s free trade zone and claimed that employers engaged in ‘human trafficking’ by withholding the passports of their workers, forcing them to work more than the maximum eight hours guaranteed by Jordanian labour law, and physically abusing and bullying them.

This article was soon followed by the publication of a damning assessment by the US-based National Labor Committee which reported cases of physical abuse and rape of foreign workers and condemned the Jordanian government and the companies employing foreign workers for exploiting the Free Trade Agreement and the abuse of the human rights of workers. The report also makes a number of recommendations for bringing employers and employment conditions into line with Jordanian law.²³

The U.S. Trafficking in Persons Report of June 2006 also reported that workers in Jordan:

16 Jordan Times, 17 July 2006.

17 National Center for Human Rights (2006), Human Rights Status Report 2005, Amman, www.nchr.org.jo.

18 National Center for Human Rights (2006), Human Rights Status Report 2005, op. cit.

19 Migrant workers suffering from tuberculosis are treated free by the Ministry of Health and not deported. In 2006 the authorities detected 100 cases of tuberculosis (Jordan Times, 17 July 2006).

20 See Regulations and procedures concerning the authorization of private agencies operating in the employment of migrant domestic workers for 2006, issued in accordance with the by-law of the organization of private agencies operating in the employment of migrant domestic workers No. 3/2003.

21 Jordan Times, 17–18 March 2006.

22 The full text of the Agreement is available at http://www.justrade.jo/free_trade_agreement/textagr.pdf.

23 The full report is available at <http://www.nlcnet.org/live/article.php?id=10>.

are sometimes subjected to conditions of involuntary servitude, including restrictions on movement, and physical and sexual abuse. Chinese and South Asian men and women sometimes face similar conditions of restricted movement, non-payment of wages, long hours, and withholding of passports while working in factories in Jordan. [...] credible but unverified information was received alleging lack of access to food, water, and medical care, and physical and sexual abuse of foreign workers in some textile and apparel factories.

Despite this, the report maintained that the Jordanian government was making ‘significant efforts’ in order ‘to comply with the minimum standards for the elimination of trafficking’.²⁴

On 21 September 2006, the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL–CIO) and the National Textile Association lodged a joint lawsuit charging Jordan with failure to ‘meet its obligations under the Jordan FTA’s labour chapter, both because its labour laws fall short of international standards and because the government has failed to effectively enforce its laws. These factors together [...] contributed to scandalous abuses of workers’ rights, especially in the Qualified Industrial Zones (QIZs).’²⁵

The Minister of Labour voiced his concern regarding the lawsuit and declared that the Jordanian government is ‘surprised over the action taken by the (AFL–CIO) and the US National Textile Association (NTA) over alleged violations of expatriate workers’ rights in Jordan.’ The Minister also claimed that the allegations were especially troubling in the light of the actions taken by the government to respond to the allegations of the textile workers since the first reports came to light in March, by working with the International Labor Organization (ILO) to develop a plan to protect the rights of workers, increasing the number of factory inspectors, and setting up hotlines in Asian languages for workers to lodge complaints against their employers.

However, a number of strikes by foreign workers in Jordan have taken place since then, one of the most recent was on 2 October 2006 when 200 Bangladeshi workers staged a sit-in to protest against the verbal and physical abuse received from their employers.²⁶

The Ministry of Labour declared its intention to take a tough stand against those who abuse the rights of foreign workers, but is also working to replace guest workers with local labour in order to encourage some of the 180,000 unemployed Jordanians to take up jobs in the garment industry.²⁷

Expulsion and deportation of foreigners and dual citizenship holders

On 10 April 2006, the Supreme Court of Jordan passed a judgement on an Iraqi citizen’s appeal against a decision to expel him from the country. The man had been arrested at Al-Juwaideh prison facilities and was awaiting deportation. The Supreme Court gave the Administrative Governor absolute authority to expel foreigners from Jordanian territory, provided that the decision was not based on a personal grudge or a desire for revenge. Article 32 of the Residence and Foreigners’ Affairs Law No. 24/1973 upholds this decision, stating that: ‘the competent administrative authority may, after the Court has passed judgment on a foreigner, order his expulsion from the Kingdom.’

In another case, Jordanian security forces arrested a person with dual Jordan and U.S. citizenship and deported him to an unspecified location ‘overseas’ without prior notification to his lawyer or family. This person, along with two other men, was accused by the FBI of belonging to a group called ‘Kind Hearts’ which is charged with conspiring against the USA. In an interview with the *Jordan*

24 The full report is available at <http://www.gvnet.com/humantrafficking/Jordan-2.htm>.

25 Described as ‘the first worker rights case ever submitted under the U.S.–Jordan Free Trade Agreement (FTA).’ The Press Release is available at <http://www.aflcio.org/mediacenter/prspmt/pr09212006.cfm>.

26 See UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, www.irinnews.org.

27 *Jordan Times*, 8 October 2006.

Times the government maintained that he was ‘an American citizen [who] entered Amman with his American passport [...] accused of criminal charges in the U.S. He was deported on this basis’.²⁸ The Jordanian parliament has set up a committee to investigate the legality of the government’s action. Article 9(i) of the Jordanian Constitution stipulates that ‘No Jordanian may be deported from the territory of the Kingdom’, and consequently such actions are in violation of the Constitution.

28 Jordan Times, 5 March 2006.

Tables Jordan

Jordan — Table 1: Distribution of Non-Jordanian Population Living in Jordan by Country of Nationality and Sex. Year 2004

Country of Nationality	Females	Males	Total
Arab Asian Countries			
United Arab Emirates	97	130	227
Bahrain	183	278	461
Saudi Arabia	1 800	3 665	5 465
Syria	15 810	22 320	38 130
Iraq	15 631	24 453	40 084
Oman	361	330	691
Palestine	54 078	61 112	115 190
Qatar	65	178	243
Kuwait	238	578	816
Lebanon	1 116	879	1 995
Yemen	865	1 720	2 585
Total	90 244	115 643	205 887
Non-Arab Asian Countries			
Afghanistan	27	41	68
Israel	572	1 133	1 705
Azerbaijan	12	1	13
Armenia	20	9	29
Indonesia	11 232	78	11 310
Uzbekistan	11	1	12
Iran	51	52	103
Papua New Guinea	2	0	2
Pakistan	1 458	2 075	3 533
Brunei Darussalam	25	2	27
Bangladesh	2 148	5 370	7 518
Myanmar	0	26	26
Thailand	44	69	113
Taiwan	16	10	26
Turkmenistan	1	1	2
Turkey	283	831	1 114
Timor Leste	1	1	2
Georgia	2	1	3
Singapore	3	5	8
Sri Lanka	12 333	1 219	13 552
China	8 986	1 045	10 031
Tajikistan	8	4	12
Philippines	3 874	299	4 173
Viet Nam	0	14	14
Kyrgyzstan	5	6	11
Kazakhstan	15	7	22

Jordan — Table 1 (cont'd)

Country of Nationality	Females	Males	Total
South Korea	46	57	103
North Korea	27	64	91
Laos	2	10	12
Maldives	2	15	17
Malaysia	145	163	308
Mongolia	3	5	8
Nepal	83	114	197
India	492	3 331	3 823
Hong Kong	17	25	42
Japan	39	74	113
Other Asian Countries	3	0	3
Total	41 988	16 158	58 146
Arab African Countries			
Eritrea	36	45	81
Tunisia	140	142	282
Algeria	223	150	373
Comoros	5	9	14
Djibouti	1	8	9
Sudan	976	1 764	2 740
Somalia	34	48	82
Libyan Arab Jamahiriya	451	606	1 057
Egypt	20 705	91 687	112 392
Morocco	510	140	650
Mauritania	17	57	74
Total	23 098	94 656	117 754
Non-Arab African Countries			
Ethiopia	77	6	83
Uganda	3	1	4
Burkina Faso	0	2	2
Tanzania	0	1	1
Togo	0	1	1
South Africa	21	43	64
Senegal	3	10	13
Sierra Leone	2	0	2
Seychelles	1	0	1
Gabon	1	3	4
Gambia	0	1	1
Ghana	10	20	30
Guinea	3	3	6
Guinea Bissau	1	0	1
Zaire	4	4	8
Congo	4	3	7

Jordan — Table 1 (cont'd)

Country of Nationality	Females	Males	Total
Kenya	5	1	6
Liberia	0	4	4
Malawi	3	3	6
Madagascar	0	1	1
Mauritius	1	0	1
Mozambique	1	1	2
Namibia	2	1	3
Chad	7	22	29
Nigeria	10	19	29
Other African Countries	5	17	22
Total	164	167	331
Western Europe Countries			
Spain	198	133	331
Germany	370	408	778
Ireland	33	24	57
Iceland	1	3	4
Italy	178	157	335
Portugal	4	8	12
U.K	381	497	878
Belgium	42	37	79
Denmark	25	30	55
Sweden	56	41	97
Switzerland	109	108	217
France	211	218	429
Finland	7	5	12
Cyprus	76	67	143
Luxembourg	2	2	4
Liechtenstein	0	1	1
Malta	3	6	9
Norway	25	22	47
Austria	55	71	126
Netherlands	111	106	217
Greece	44	23	67
Other Western Europe Countries	4	0	4
Total	1 935	1 967	3 902
Eastern Europe Countries			
Estonia	2	6	8
Albania	9	3	12
Ukraine	371	59	430
Bulgaria	32	23	55
Bosnia & Herzegovina	36	30	66
Poland	55	34	89
Czech	16	10	26

Jordan — Table 1 (cont'd)

Country of Nationality	Females	Males	Total
Russia	483	165	648
Belarus	2	0	2
Romania	235	60	295
Slovakia	17	8	25
Slovenia	4	4	8
Croatia	21	7	28
Latvia	1	0	1
Lithuania	4	1	5
Macedonia	9	0	9
Moldova	39	0	39
Hungary	366	271	637
Yugoslavia	53	11	64
Other Eastern Europe Countries	3	3	6
Total	1 758	695	2 453
North American Countries			
U.S.A	1 255	1 586	2 841
Canada	167	187	354
Total	1 422	1 773	3 195
Middle American Countries			
Panama	3	2	5
Pueortorico	1	0	1
Jamaica	1	0	1
Grenada	2	1	3
Dominican	0	1	1
Salvador	2	1	3
Guatemala	3	2	5
Cuba	8	3	11
Mexico	10	2	12
Costa Rica	1	0	1
Nicaragua	2	1	3
Honduras	6	1	7
Other Middle American Countries	1	0	1
Total	40	14	54
South American Countries			
Argentina	6	8	14
Ecuador	2	2	4
Brazil	60	55	115
Peru	1	1	2
Chile	5	5	10
Venezuela	17	17	34
Colombia	16	11	27
Other South American Countries	2	0	2
Total	109	99	208

Jordan — Table 1 (cont'd)

Country of Nationality	Females	Males	Total
Oceania Countries			
Australia	138	133	271
Guam	1	2	3
New Zealand	36	33	69
Total	175	168	343
Final Total (all countries)	160 933	231 340	392 273

Source: Department of Statistics, Population and Housing Census 2004

Jordan — Table 2: Distribution of Jordanians Abroad by country of Residence, in 1994

Country of Residence	Numbers
Jordan	5066
Azerbaijan	6
Afghanistan	1
Albania	981
Algeria	104
Eritrea	2
Argentina	1
Armenia	2
Estonia	544
Australia	148
Austria	68
Bahrain	120
Bangladesh	12
Belgium	24
Bulgaria	116
Burundi	1
Bosnia	4
Botswana	2
Brazil	36
Brunei	1
Bhutan	1
Cambodia	1
Canada	247
Chile	3
China	36
Colombia	5
Costa Rica	1
Côte d'Ivoire	2
Croatia	898
Cuba	16
Czech	41
Denmark	20
Dominica	6
Egypt	377
Ethiopia	1
France	103
Gabon	1
Georgia	8
Greece	167
Guatemala	1
Guinea	3
Djibouti	1
Haiti	43
Honduras	3

Jordan — Table 2 (cont'd)

Country of Residence	Numbers
Hong Kong	1
Hungary	83
India	535
Indonesia	3
Iran	3
Iraq	2084
Ireland	8
Island	1
Italy	482
Japan	39
Kenya	2
Kuwait	690
Lebanon	308
Luxemburg	1
Liberia	2
Libya	229
Macaw	2
Malaysia	28
Maldives	1
Malta	3
Mauritania	2
Mexico	3
Moldavia	6
Morocco	83
Myanmar	2
Korea North	4
Namibia	1
Netherlands	57
Nepal	1
Niger	2
Nigeria	9
Norway	10
O.A. Countries	1
O.A. Countries	2
O.L.AM.Countries	3
O.U.Count.	12
Oceania	301
Oman	208
Uzbekistan	10
Pakistan	258
Palestine	744
Panama	5
Philippines	94
Finland	14
Poland	121

Jordan — Table 2 (cont'd)

Country of Residence	Numbers
Portorico	3
Portugal	6
Kyrgyzstan	1
Qatar	173
Kazakhstan	13
Romania	375
Russia	2015
Rwanda	2
North Korea	13
South Africa	2
Senegal	1
Saudi Arabia	2026
Singapore	2
Slovakia	34
Slovenia	2
Spain	120
Sudan	36
Sweden	40
Switzerland	31
Cyprus	72
Sierra Leone	2
Syria	1170
Sri lanka	4
Tajikistan	3
Tanzania	2
Taiwan	8
Thailand	3
Togo	1
Tunisia	53
Turkey	169
Timor	3
Turkmenistan	1
United Arab Emirates	1048
United States	5684
Uganda	5
Venezuela	25
Vietnam	4
Yemen	246
Yugoslavia	155
Zambia	1
New Zealand	4
Unspecified	297
Total	29437

Source : DOS, Population and Housing Census 1994 , Volume .2 , 1997

Jordan — Table 3: Distribution of Non-Jordanian Population Living in Jordan by Sex and age. 2004

Age \ Sex	Females	Males	Total
<1	3 424	3 541	6 965
01-04	14 274	14 897	29 171
05-09	15 188	15 833	31 021
10-14	13 353	14 414	27 767
15-19	14 623	16 994	31 617
20-24	27 660	31 092	58 752
25-29	22 528	37 311	59 839
30-34	16 768	32 641	49 409
35-39	10 076	22 637	32 713
40-44	6 401	15 336	21 737
45-49	4 193	8 935	13 128
50-54	3 399	6 119	9 518
55-59	2 793	4 176	6 969
60-64	1 981	2 832	4 813
65-69	1 298	1 598	2 896
70-74	906	893	1 799
75-79	449	436	885
80+	460	293	753
Unspecified	1 159	1 362	2 521
Total	160 933	231 340	392 273

Source: Department of Statistics, Population and Housing Census 2004

Jordan — Table 4: Workers' remittances and compensation of employees, received (US\$)

Year	Total
1972	21
1973	45
1974	75
1975	167
1976	411
1977	470
1978	521
1979	601
1980	794
1981	1033
1982	1082
1983	1110
1984	1237
1985	1022
1986	1184
1987	938
1988	895
1989	627
1990	499
1991	448
1992	844
1993	1040
1994	1094
1995	1441
1996	1702
1997	1819
1998	1624
1999	1752
2000	1845
2001	2011
2002	2135
2003	2201
2004	2287

Source: World Development Indicators, World Bank, 2006

LEBANON

LIBAN

Liban : la dimension démographique et économique des migrations

Choghig Kasparian

Emigration et immigration sont deux phénomènes très remarquables dans la société libanaise, mais leur mesure reste toujours très approximative. L'absence d'un système national permettant de mesurer l'ampleur de ces mouvements reste un grand obstacle pour la recherche. Les sources journalistiques, très nombreuses, avancent des chiffres plus ou moins réalistes mais ne sont pas basées sur aucune information précise.

Les années 2005 et 2006 ont connu des événements politiques sur la scène locale entraînant des conditions économiques difficiles et provoquant des mouvements migratoires conjoncturels encore plus importants surtout dans le sens de l'émigration.

D'une part, une émigration accentuée en particulier des jeunes, vécue plus ou moins négativement par les familles et la société dans son ensemble et d'autre part des départs massifs et une diminution sensible de l'arrivée de la main d'œuvre étrangère.

Plusieurs estimations ont été faites concernant les effectifs surtout l'appartenance confessionnelle des émigrés mais le Liban ne dispose pas de chiffres mesurant cette réalité. Par ailleurs, des données chiffrées ont pu être établies pour les départs des personnes qui ont été évacuées à la suite de l'attaque israélienne en Août 2006, mais la lecture de ces chiffres ne peut être très significative quant à l'émigration, car parmi les personnes évacuées une partie importante est revenue. Le solde de ces allées et retours n'étant pas disponible il est donc difficile d'estimer ou de mesurer l'émigration à la suite de cette guerre.

Pour évaluer de manière approximative l'émigration et l'immigration au Liban pour ces dernières années et à défaut de chiffres exacts et d'estimations à partir d'enquête nationale, nous nous baserons sur certaines autres statistiques régulières se rapportant aux mouvements des voyageurs et à l'émission des permis de séjour à partir de 2003. Nous décrirons aussi les départs des jeunes diplômés universitaires en nous référant à une enquête sur les diplômés d'une université (étude de cas) et enfin sur les statistiques d'évacuation après Août 2006.

L'immigration

Profil actuel de la population résidente

L'enquête sur les conditions de vie des ménages estimait la population résidente en Juin 1997 à 4 005 000 individus. En 2004 l'administration centrale de la statistique a effectué une autre enquête par sondage sur les ménages, à ce jour, certains résultats partiels ont été publiés. Dans cette enquête pour laquelle nous ne disposons pas de détails méthodologiques, ni de la définition des différentes catégories de résidents, la taille de la population résidente, mise à part les camps Palestiniens, a été estimée à environ 3 755 000 individus. En ajoutant les résidents Palestiniens dans les camps dont le nombre n'a pas varié sensiblement durant ces dernières années (pas de départ ni d'arrivée massifs) cet effectif serait environ de 3 950 000. Les bases de sondage ainsi que les techniques de sondage n'étant pas les mêmes dans ces deux enquêtes nous ne sommes pas à même de comparer scientifiquement les estimations faites à partir de ces deux enquêtes et d'en tirer des conclusions sur les mouvements migratoires.

Toutefois cette dernière enquête permet de comparer la structure de la population entre ces deux périodes. Le taux d'étrangers résidant au Liban (après avoir ajouté les effectifs des résidents

palestiniens dans les camps estimés en 1997 entre 150 000 et 200 000) serait autour de 9%. Evidemment les étrangers qui habitent temporairement le Liban, tels que les ouvriers saisonniers, ne sont pas comptabilisés. Cette variation du taux d'étrangers par rapport à 1997 (7,6%) peut être due aux aléas de l'échantillonnage (une enquête par sondage même avec un taux élevé de sondage 1/50 des logements ne permet pas de donner des estimations fiables en effectifs au niveau de ces sous-groupes), à la définition de résident (permanent, absent) et aux conventions retenues dans chaque enquête et enfin elle peut représenter une réelle augmentation. Cette augmentation peut s'expliquer d'une part, par l'augmentation des effectifs des étrangers dans une période de prospérité et de calme que le Liban a connu durant cette période et d'autre part, par des départs toujours plus importants des Libanais à l'étranger. Ces départs étant occasionnés par une ouverture de l'économie libanaise vers les pays de la région et le développement du secteur des services et touristique et aussi pour la recherche de l'emploi surtout à l'échelle des jeunes et des diplômés universitaires.

L'enquête de 2004 permet de constater que les hommes et les femmes non libanais sont à peu près au même nombre et que la pyramide des âges des émigrés est très étalée aussi bien pour les hommes que pour les femmes entre 20 et 30 ans. Cette catégorie d'âge correspond surtout à la main d'œuvre importée pour des emplois d'ouvriers non spécialisés ou comme personnel domestique.

Estimation des non libanais au Liban par sexe et âge en 2004

Age	Hommes	Femmes	Total
0 - 4	9842	12012	21854
5 - 9	8804	10708	19512
10 - 14	9653	10692	20345
15 - 19	9505	11337	20842
20 - 24	21117	15087	36204
25 - 29	22561	18080	40641
30 - 34	10763	14568	25331
35 - 39	8216	7975	16191
40 - 44	6804	6789	13593
45 - 49	4367	3924	8291
50 - 54	3221	3027	6248
55 - 59	3134	2610	5744
60 - 64	2133	2665	4798
65 - 69	2258	1725	3983
70 - 74	1602	1275	2877
75 - 79	566	916	1482
80-84	449	262	711
85 +	...	...	69
Total	125844	122877	248721

Source : ACS enquête par sondage, Conditions de vie des ménages 2004

Une confrontation avec les statistiques officielles régulières pour l'année 2004 du Ministère de Travail qui délivre les permis de travail dénote un écart par rapport à ces données. Il est vrai que les permis de travail délivrés par nationalité peuvent donner un ordre de grandeur, quoique sous estimé, de l'importance des non libanais résidant au Liban car un certain nombre de ces étrangers, malgré

l'insistance du gouvernement libanais pour la régularisation de leur situation de résidence, reste non déclaré et ne possède pas de permis de travail.

Ces sources administratives montrent que durant ces cinq dernières années, les ressortissants asiatiques sont les plus nombreux à avoir obtenu des permis de travail. Parmi eux les Sri Lankais viennent en premier puis les Philippins. Il est à signaler, même si les chiffres ne sont pas encore établis, que l'année 2006 aura délivré beaucoup moins de permis à ces ressortissants car avec la guerre du mois d'Aout les évacuations ont été très nombreuses et certains pays tels que les Philippines n'autorisent plus à ses ressortissants de venir au Liban.

Il est aussi important de signaler que la main d'œuvre syrienne a subi de grands mouvements de départ et de retour durant les années 2005 et 2006, mais ces chiffres ne sont collectés par aucun organisme officiel libanais. Cette main d'œuvre en majorité formée d'ouvriers dans la construction et dans l'agriculture étant temporaire est considérée comme non résidente et est autorisée à travailler sans l'obtention d'un permis de travail. Par ailleurs, les réfugiés palestiniens résidant au Liban dans les camps ont un statut particulier et sont exempts des formalités de séjour.

Le tableau suivant illustre les 9 dernières années pour lesquelles les statistiques sont disponibles, sur l'évolution de la présence des travailleurs étrangers réguliers au Liban selon les permis de travail accordés.

Permis de travail accordés suivant la nationalité de 1997 à 2005

Nationalité	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Arabes	13,333	22,183	19,898	15,971	15,568	14,925	13,907	13,603	12,863
dont : Egyptiens	10,788	20,083	18,051	14,365	13,922	13,057	12,056	11,067	10,632
Autres arabes	2,545	2,100	1,847	1,606	1,646	1,868	1,851	1,996	2,231
Asiatiques non Arabes	39,188	39,415	40,249	39,697	53,388	55,844	58,791	64,554	76,281
dont : Philippins	5,501	5,315	5,788	6,436	8,663	10,183	12,844	16,741	27,675
Sri Lankais	23,668	23,516	22,917	22,430	31,280	32,497	32,772	34,972	37,578
Indiens	6,881	6,974	7,196	6,217	6,782	6,043	5,621	5,570	5,104
Autres	3,138	3,610	4,348	4,614	6,663	7,121	7,554	7,271	5,924
Autres nationalités	8,026	10,134	14,762	15,323	16,515	17,964	21,615	25,061	20,235
Total Général	60,547	71,732	74,909	70,991	85,471	88,733	94,313	103,218	109,379

Source: Ministère du travail, chiffres tirés des bulletins statistiques mensuels de ACS

Les travailleurs asiatiques représentent les trois quarts des travailleurs étrangers réguliers en 2005, ils sont suivis par les travailleurs d'autres nationalités non arabes et enfin par les Arabes (sans tenir compte des Syriens et Palestiniens). Les effectifs de ces derniers varient peu pour la période observée et ils représentent environ 9% de l'ensemble.

Il est à noter aussi, une très nette augmentation pour les ressortissants des pays asiatiques entre 1997 et 2005, de même pour les autres nationalités non arabes. Cette augmentation certes réelle, peut aussi être gonflée par la régularisation d'une partie importante de la main d'œuvre asiatique dans cette période, les services administratifs libanais les ayant dispensés des pénalités pour régulariser les retards.

En définitive, l'immigration actuelle au Liban se réduit à des séjours de durée plus ou moins longue. Mis à part le cas des réfugiés palestiniens, les autres non libanais résidant actuellement sur le territoire libanais étant des personnes qui viennent pour y travailler et rarement pour y rester.

L'émigration des Libanais

Depuis 2003, date à laquelle les résultats de l'enquête effectuée fin 2001 par l'université Saint-Joseph de Beyrouth, avaient paru, aucune autre enquête nationale n'a estimé de manière fiable les départs de Libanais.

En 2003, l'estimation des départs pour la période 1975-2000 variait entre 600 000 et 900 000 Libanais, ceci en plus des Libanais qui avaient émigré dans la même période mais qui étaient revenus depuis. Ces derniers représentent environ 7% des résidents libanais. Cette émigration provisoire a touché aussi bien les hommes que les femmes, mais avec un taux plus élevé pour les hommes (8,4% contre 5,2%). Le taux d'émigration étant le plus élevé pour les actifs (23,8% entre 25 et 54 ans).

Ces dernières années une nouvelle forme d'émigration provisoire s'est aussi développée parmi les Libanais : il s'agit de ceux qui travaillent à l'étranger pour des périodes relativement longues ; soit dans des entreprises installées à l'étranger, soit à partir d'entreprises dont le siège est au Liban mais qui travaillent essentiellement pour l'extérieur : 1,4% des résidents selon l'enquête de 1997 sur les conditions de vie des ménages, représentant 2% des chefs de ménages selon l'enquête de 2001.

Suivant l'enquête 2001 la majorité des individus ayant effectué une émigration provisoire étaient installés dans les pays arabes (43,7%), 18,7% en Europe de l'Ouest et 14% en Amérique du Nord. Il y a eu aussi un flux et reflux vers et de l'Afrique (9,5%). Les résultats des enquêtes concernant les jeunes mettent l'accent sur les départs en grand nombre des jeunes Libanais de tous les niveaux et toutes les classes. Les universitaires représentant 25% des émigrés de 1975 à 2001.

D'une manière générale et sans appui chiffré, l'observation indique que l'émigration des Libanais qui s'était accentuée entre 1996 et 2001 s'est encore accrue depuis. Les jeunes adultes étant les plus touchés.

Une étude faite auprès de 60 émigrés par « Lebanese emigration center », malgré sa très faible représentativité montre que 29% ont émigré à cause de la situation politique et 30% pour des raisons d'ordre économique et à la recherche d'un emploi.

Une autre enquête qui peut être considérée comme une étude de cas, effectuée auprès des diplômés universitaires libanais d'une université (Université Saint Joseph de Beyrouth) en 2006 et comprenant environ 3500 diplômés des promotions 2000 à 2004 (sur un total de 7500 diplômés) a permis d'estimer le taux d'émigration parmi ces jeunes diplômés à 21,5%, de plus, 5,7% parmi l'ensemble des diplômés ont effectué un séjour de longue durée à l'étranger mais ils sont revenus au Liban. Les fréquences d'émigration définitive sont de 31% parmi les diplômés garçons et de 16% parmi les diplômées filles.

La poursuite des études (59%) et la recherche d'un emploi (34%) constituent les principaux motifs cités de départ. Les raisons familiales telles que le mariage ou rejoindre un membre de la famille sont évoquées par 13% des diplômés. Les résultats montrent une différence entre les motifs de départ des filles et ceux des garçons. Les diplômés garçons évoquent la recherche d'un emploi dans 48% des cas contre 26% des filles.

Interrogés sur leurs projets d'avenir environ le tiers de ces jeunes souhaite revenir, 19% n'ont pas l'intention de revenir et 36% sont encore indécis.

Par ailleurs, 17% des diplômés ayant un emploi travaillent à l'étranger, cette fréquence est sensiblement plus importante pour les garçons (29%) que pour les filles (10%). Il est signalé aussi dans cette étude que le taux d'émigration est le plus élevé parmi les ingénieurs : 56% travaillent à l'étranger, les médecins 53%, les spécialistes des sciences techniques et informatiques 44%.

Ces informations, quoique recueillies à l'échelle d'une seule université, permettent de donner une idée intéressante, même partielle, des parcours migratoires des universitaires libanais.

Conclusion

Les départs ont toujours affecté les structures de la société libanaise, mais ont aussi été un facteur essentiel pour assurer les ressources nécessaires des ménages libanais. Ces ménages ont profité des aides financières envoyées par leurs proches pour satisfaire leurs besoins. Actuellement, l'importance des départs inquiète les responsables de la société libanaise malgré l'apport économique de ces émigrés.

Le taux de chômage relativement peu élevé (11%) est aussi attribué en partie à l'émigration des Libanais, qui quittent le pays pour trouver un emploi ou pour améliorer leurs conditions économiques. La main d'œuvre immigrée quant à elle, se trouve au Liban car elle a un emploi.

Pour connaître les flux des mouvements migratoires, leur évolution et leur impact démographique et économique à court et à long terme sur le développement du pays, il est indispensable de disposer de statistiques administratives régulières et mises à jour, et compléter ces sources par des enquêtes ponctuelles représentatives.

Liban : la dimension juridique des migrations

Nasri Antoine Diab

La période allant du 30 novembre 2005 (date de notre première mise à jour) est pauvre en développements juridiques en matière de migrations internationales (A), et seuls quelques points méritent d'être signalés (B).

A. Absence de développements juridiques

Depuis notre précédente Mise à Jour n°1 qui s'arrêtait au 30 novembre 2005, rien de majeur n'est à signaler au niveau juridique pour deux raisons essentielles :

1. D'une part, un blocage au niveau gouvernemental s'est produit par deux fois, d'abord du 12 décembre 2005 au 2 février 2006, puis à partir du 11 novembre 2006 et à ce jour. Un blocage s'est également produit au niveau parlementaire durant la deuxième session ordinaire de 2006. Ainsi, par exemple, le Budget général de l'Etat de 2006 n'a pas encore été voté par le Parlement et son projet n'a été transmis par le Gouvernement au Parlement qu'en date du 22 février 2007.
2. D'autre part, la guerre de l'été 2006 a considérablement ralenti l'activité économique et administrative du pays qui, à ce jour, n'a pas réellement repris du fait de la grave crise institutionnelle et constitutionnelle qui secoue le pays depuis novembre 2006.

B. Quelques points à signaler

Pour la période en question, les seuls points qu'il est utile de signaler sont les suivants :

1. Le projet de « carte d'émigré » dont il a souvent été question dans le discours politique libanais durant les années passées a reçu un début de concrétisation lorsque le ministère de la Justice, le ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires Etrangères et des Emigrés ont annoncé, le 11 mai 2006, avoir adopté de commun accord le texte du projet de loi sur la carte d'émigré qui a été rédigé par le ministère de la Justice et qu'ils le transmettront prochainement au Conseil des ministres comme première étape avant sa soumission au Parlement. Ceci vient en application de la décision du Conseil des ministres n°26 du 27 juillet 2004 qui avait créé une commission regroupant ces trois ministères et lui avait donné pour mission de préparer un projet de loi instaurant une carte qui octroie aux émigrés descendants de Libanais et ne portant pas la nationalité libanaise certains droits, tel celui d'entrer au Liban sans visa, de détenir des droits réels sans les limitations prévues dans la loi exécutée par décret n°11614 du 4 février 1969 relative à l'acquisition par les non Libanais de droits réels immobiliers (objet de ma Note de synthèse « Migration et Propriété Immobilière en Droit Libanais » du 24 novembre 2006), etc., à l'exclusion des droits politiques. L'objectif déclaré est de resserrer les liens entre le Liban et la diaspora et d'encourager les visites et les investissements des descendants d'émigrés. A ce jour, aucun développement n'est à signaler dans ce dossier.
2. Les questions du transit de réfugiés illégaux, de trafic d'enfants et de tourisme sexuel se sont posées en avril 2006 à l'occasion de la publication de deux rapports, l'un préparé par la Commission des droits de l'homme des Nations unies sur le trafic de personnes, et notamment

de femmes et d'enfants, au Liban, et l'autre par l'UNICEF sur la situation générale des enfants dans le monde.

3. La présence de nombreux ressortissants arabes et étrangers résidant illégalement au Liban fait régulièrement l'objet de mesures de régularisation, la dernière en date étant la décision de la Direction Générale de la Sûreté Générale qui a accordé un délai de trois mois, à partir du 5 décembre 2005, aux résidents illégaux pour se présenter à ses centres régionaux afin de se voir octroyer les délais nécessaires à l'obtention d'un permis de résidence ou pour être rapatriés.
4. Enfin, et faisant suite à sa décision du 2 juin 2005 de lever l'interdiction qui était faite aux Palestiniens se trouvant au Liban d'exercer les nombreux métiers et professions réservés aux Libanais, le ministère du Travail a publié, par décision n°208/1 du 14 décembre 2005 (qui se substitue et annule sa décision n°147/1 du 30 décembre 2002), la liste des emplois réservés aux Libanais et les a ouverts aux Palestiniens nés au Liban et régulièrement inscrits dans les registres du ministère libanais de l'Intérieur.

Liban : la dimension politique et sociale des migrations

Fadia Kiwân

L'année 2005-2006 a connu une grande agitation dans le domaine de la migration au Liban, en raison des développements sur la scène politiques et en matière de sécurité qui l'ont caractérisée. D'une part, les attentats et les tentatives d'assassinat se sont poursuivis (septembre 2005 : tentative d'assassinat d'une éminente journaliste, May Chidiac ; décembre 2005, assassinat de Gibrane Tuéni, député et directeur général du quotidien *An-Nahar*). Le climat général n'a pas cessé d'être tendu depuis août-septembre 2004, date de la résolution 1559 du Conseil de sécurité appelant entre autres les troupes militaires syriennes à se retirer immédiatement et entièrement du Liban. Le retrait n'aura lieu que le 27 Avril 2005, après que plusieurs attentats à la voiture piégée aient coûté la vie à des personnalités politiques et journalistes de grande envergure, dont le Président Rafic Hariri assassiné le 14 Février 2005.

D'autre part, le débat politique libanais a tourné durant l'année 2006 autour de, la question du désarmement du parti Hezbollah, considéré comme implicitement, mais sûrement, dicté par la résolution 1559.¹ Le 12 Juillet 2006 et suite à l'enlèvement par le Hezbollah de deux soldats israéliens au-delà de la ligne bleue (tracé de frontières provisoire convenu informellement en 1996 sous l'égide des Nations Unies pour assurer une trêve entre l'Etat d'Israël et la résistance libanaise incarnée à cette époque par le Hezbollah), Israël déclenche une agression militaire contre le Liban incluant des raids aériens et l'invasion par l'armée de terre du territoire libanais au sud du fleuve Litani. Les raids aériens, de même que les tirs de la marine militaire israélienne, ont touché des cibles à la fois civiles et militaires dans toutes les régions du Liban, dont l'aéroport international Rafic el Hariri de Beyrouth, les ports de Beyrouth, Tripoli, Jounieh, Saïda, Tyr, les axes routiers et les ponts et passerelles. Cette agression provoquera le déplacement temporaire d'un million de Libanais du sud et de la banlieue sud de Beyrouth, la destruction totale ou partielle de 100 000 habitations, quelques 2000 morts et 5000 blessés, dont un tiers d'enfants et une majorité de civils, et des dégâts énormes au niveau des infrastructures économiques et de l'ensemble de l'économie libanaise.

La résolution 1701² du Conseil de sécurité enclencha le 14 Août 2006 un processus de retour à la trêve.

I. Les mouvements migratoires en 2005-2006

Dans ce contexte, les mouvements migratoires peuvent être examinés sous trois angles :

1. Le mouvement de reflux et de rapatriement de la main-d'œuvre syrienne,
2. Le mouvement de rétraction et de reflux de la main-d'œuvre asiatique et africaine, composée en majeure partie de travailleurs domestiques,
3. Le mouvement d'expatriation massif de libanais et l'accroissement du nombre de demandeurs de visa et d'immigration de libanais auprès de pays occidentaux d'accueil.

1 La résolution 1559 fut suivie de la 1680 (2006) portant sur le rétablissement de la souveraineté de l'Etat libanais sur l'ensemble du territoire.

2 La résolution 1701 (Août 2006) s'appuyait sur toutes les résolutions précédentes du Conseil de sécurité des Nations Unies, relativement au Liban, et elle mentionnait dans une première approche préliminaire les résolutions 425 (1978) 426 (1978) 520 (1982) 1559 (2004) 1655 (2006) 1689 (2006) et 1697 (2006). De même, elle faisait mention dans ce même paragraphe des communiqués présidentiels du 18 Juin 2000, 19 Octobre 2004, 4 mai 2005, 23 Janvier 2006 et 30 Juillet 2006. Cette série de résolutions et de communiqués présidentiels souligne l'intérêt marqué par la communauté internationale à l'égard du recouvrement par le Liban de son intégrité territoriale et de sa pleine souveraineté.

1. Le mouvement de reflux et le rapatriement des travailleurs syriens au Liban

Il a concerné plus d'un million de travailleurs. Aucune estimation officielle fiable n'a été retenue, parce que les travailleurs syriens au Liban bénéficiaient d'une politique laxiste de contrôle des frontières, permettant des entrées et sorties fréquentes. Il faut rappeler aussi que la main-d'œuvre syrienne, souvent non qualifiée, était employée dans le secteur informel, comme saisonniers dans l'agriculture et la construction, ou dans le secteur des services et du travail domestique.

Le reflux se fera en deux temps, à chaque fois suivi du retour au Liban d'une partie des effectifs concernés. La première vague de reflux a accompagné la montée du mouvement populaire de contestation de la présence militaire syrienne au Liban, surtout d'octobre 2004 à l'été 2005. Le reflux des travailleurs syriens au Liban a atteint son paroxysme au printemps 2005, dans la foulée des événements qui ont suivi l'assassinat du Président Hariri. Des incidents furent rapportés faisant état de vexations, d'intimidations et parfois de violences exercées contre des travailleurs syriens. Les autorités publiques libanaises se préoccupaient de les circonscrire, de réduire leurs effets et d'empêcher les dérives.

Entre septembre 2005 et le printemps 2006, la main-d'œuvre syrienne était devenue plus rare et les milieux économiques se plaignaient d'une pénurie de travailleurs dans l'agriculture et la construction. On nota une reprise de l'appel à la main-d'œuvre immigrée égyptienne, de même qu'asiatique par l'intermédiaire des agences spécialisées. Les pays dont les émigrés au Liban étaient constitués initialement d'une majorité de femmes employées dans les tâches domestiques (Philippines, Sri Lanka) virent augmenter leurs effectifs de travailleurs migrants masculins.

Mais l'immigration de main-d'œuvre égyptienne ou asiatique (de sexe masculin) ne pouvait pas s'amplifier, parce qu'elle ne présentait pas les mêmes avantages que la main-d'œuvre syrienne, laquelle n'est pas assujettie à une carte de séjour obligatoire, un permis de travail obligatoire, un contrat chez le notaire obligatoire et une assurance maladie et hospitalisation obligatoire que l'employeur doit contracter en faveur de l'employé. Ces conditions s'appliquent à toute main-d'œuvre étrangère excepté la syrienne, tant que celle-ci s'inscrit sur le registre de la mobilité et non de la résidence permanente ou régulière au Liban, tant qu'elle est employée dans le secteur informel et tant qu'une partie d'entre elle bénéficie du laxisme du contrôle des frontières entre les deux pays.

La deuxième vague de reflux de la main-d'œuvre syrienne immigrée au Liban survient avec l'agression israélienne de juillet 2006. Dans un climat de panique générale et face aux bombardements, encouragés par les appels des ambassades occidentales et asiatiques à leurs ressortissants pour les évacuer du Liban, les travailleurs syriens ont pris par milliers le chemin du retour en Syrie, y compris à pied quand les moyens de transport vinrent à manquer. La vie économique dans le pays s'était complètement arrêtée, en raison du blocus maritime, terrestre et aérien imposé par les forces israéliennes. Aucune région n'ayant été épargnée et en l'absence de toute protection, les travailleurs syriens sont rentrés chez eux.

Aux premiers jours du retour à la vie normale, mi-août et début septembre 2006, les entreprises ont eu des difficultés à reprendre leurs activités en raison de la pénurie de main-d'œuvre, de même que certains services municipaux, dont la voirie, qui employaient une main-d'œuvre syrienne et asiatique. L'agriculture et la construction ont été les deux secteurs les plus directement perturbés.

2. Le mouvement de rétraction et de reflux de la main-d'œuvre asiatique et africaine

Ce mouvement n'avait pas été très significatif durant la période de troubles en matière de sécurité (2005 et début 2006). Mais il va prendre une très grande ampleur lors du déclenchement des opérations militaires en juillet 2006, avec des proportions tragiques. A ce jour, les ambassades qui avaient une main-d'œuvre immigrée au Liban et qui avaient procédé à leur évacuation depuis juillet 2006, continuent d'imposer des mesures de vigilance à ceux de leurs ressortissants qui sont restés au Liban, et les autorités de ces pays, en particulier le Sri Lanka et les Philippines, déconseillent à ceux

qui avaient quitté le Liban d'y revenir et ne facilitent pas les démarches de ceux qui voudraient y immigrer pour la première fois.

Un mouvement massif de départ de travailleurs étrangers a été enregistré dès les premiers jours des hostilités. Les risques étaient inégaux d'une région à l'autre, mais la peur était générale. De plus, cette situation de guerre a ouvert la voie au règlement de plusieurs cas litigieux. Ainsi, les autorités ont accordé des facilités à ceux qui voulaient partir mais à condition que le départ soit définitif. Certains employeurs ont profité des facilités offertes par les ambassades des travailleurs immigrés, et qui consistaient à les évacuer aux frais de leur pays d'origine. De même, beaucoup de travailleurs étrangers ont cru bon de profiter de cette offre pour quitter un employeur avec lequel ils ne s'entendaient pas ou encore pour visiter leurs familles plus tôt que prévu et aux frais de leur gouvernement.

Les rapports des Forces de sécurité intérieure ont relevé quelques cas de travailleurs étrangers tués dans les bombardements aveugles qui ont touché leur lieu de résidence et de travail : des gardiens d'immeubles de la banlieue sud de Beyrouth ressortissants du Soudan et d'Égypte, ainsi que des domestiques sri lankaises – trois cas rapportés par la presse – mortes avec les familles de leurs employeurs. Des travailleurs égyptiens ont également trouvé la mort dans le bombardement de stations de carburant où ils travaillaient. D'autres cas de tués et de blessés parmi les travailleurs étrangers ont été rapportés, tous liés à la situation d'insécurité générale, mais il n'y a pas d'estimation précise de leur nombre.

La question que pose le double reflux des travailleurs syriens et des travailleurs asiatiques et africains, est de savoir s'il y a eu substitution, soit de nouveaux immigrés, soit de main-d'œuvre locale. Il semble que la réponse soit négative. Toutefois, on a noté une timide libanisation de certains emplois – voierie, travail agricole, construction – sauf les employés de maisons. Il semble que les résistances culturelles empêchent les libanais d'effectuer une telle conversion, même si les difficultés de recrutement d'une main-d'œuvre étrangère – vu les réticences des autorités des pays d'origine des immigrés – empêchent les employeurs (principalement les familles) de trouver une aide ménagère devenue indispensable avec les pratiques des deux dernières décennies. On peut croire que le mouvement de retour au Liban d'une main-d'œuvre asiatique et africaine surviendra avec la stabilisation de la sécurité dans le pays. Le Liban demeurera donc, à moyen terme, un pays d'accueil d'une main-d'œuvre étrangère non qualifiée. On estimait à la veille des événements de l'été 2006 à environ 90000 personnes le nombre de travailleurs immigrés au Liban : 20 000 Égyptiens, 40 000 Sri lankais, 10 000 Philippins, 10 000 Indiens, 10 000 de nationalités africaines diverses. Si l'on y ajoute 300 000 syriens et 40 000 palestiniens, on arrive au tiers de la population active du Liban.

Les regards se sont tournés vers la population palestinienne arrivée au Liban en 1949 et en 1967 et ayant le statut de réfugiés palestiniens, pour voir si elle constitue un potentiel de substitution à la main-d'œuvre immigrée, surtout syrienne dans l'agriculture et la construction. Mais les caractéristiques de la population palestinienne et les restrictions dont elle fait l'objet, rendent difficile cette substitution qui n'est d'ailleurs pas bien reçue dans certains milieux de libanais, en raison de la crainte d'une implantation définitive des réfugiés palestiniens au Liban.³ Malgré cela, des travailleurs réfugiés palestiniens sont entrés sur le marché local de l'emploi, où leurs effectifs auraient augmenté avec le reflux des travailleurs étrangers.

3. Le mouvement d'expatriation massif de libanais et l'accroissement du nombre des demandeurs d'émigration

La persistance du climat politique tendu et le spectre des explosions et des assassinats ont affecté la population libanaise dans ses projets, et développé le doute et la méfiance sur le retour d'une stabilité

³ Sur ce point, voir F. Kiwan, Liban : dimension politique et sociale des migrations en 2005, in Fargues (ed.) Migrations Méditerranéennes – Rapport 2005.

qui permette à tous et à chacun de se lancer dans la vie active au Liban, d'y investir, démarrer une entreprise, faire carrière, acquérir des propriétés ou une résidence... Curieusement, le Liban est demeuré au cours de cette année 2006 très troublée, un lieu intéressant pour les investisseurs étrangers, surtout dans la banque et le foncier. Mais les demandeurs d'emplois, surtout d'un premier emploi, sont devenus plus nombreux et beaucoup de petites entreprises se sont trouvées en difficulté. Les jeunes diplômés ont continué à prendre le chemin de l'émigration ou à souhaiter le faire si l'occasion se présentait. La fuite des cerveaux s'est accentuée et l'émigration camouflée a repris parmi les jeunes : camouflée par des projets d'études à l'extérieur, mais avec la ferme volonté de s'y fixer. Malgré une politique de plus en plus restrictive à l'égard des vagues d'immigration en provenance du Sud, et des pays arabes en particulier, certains pays du Nord manifestent toujours de l'intérêt à l'égard des élites scientifiques et des jeunes diplômés ayant un très bon niveau d'étude. Ils sont prêts à les attirer pour leur assurer une formation complémentaire, après laquelle beaucoup de ces jeunes reçoivent des offres généreuses de la part des entreprises étrangères pour rester. Le Liban, qui importe une main-d'œuvre non qualifiée, exporte en même temps ses nationaux, les meilleurs en premier.

La guerre de juillet-août 2006 a eu un effet particulier sur les libanais en quête d'un avenir sûr et stable à l'étranger. Les chancelleries occidentales ont donné le ton en appelant leurs ressortissants à quitter le Liban et en organisant des opérations de rapatriement dans la catastrophe. Par voie de terre – des autocars les emportaient vers l'aéroport de Damas, celui de Beyrouth ayant été bombardé et mis hors fonctionnement dès le 13 Juillet 2006– ou par voie maritime, les ressortissants étrangers étaient filmés par les média, portant leurs enfants sur les bras, à moitié plongés dans l'eau et attendant de monter sur les navires affrétés pour l'évacuation. En quelques jours le Liban s'est vidé des touristes, des travailleurs étrangers et de ses propres ressortissants qui avaient une double nationalité, chacun de ces groupes se comptant par dizaines de milliers.

Deux cent cinquante mille libanais seraient partis vers l'étranger durant ces deux mois de guerre, et un million auraient été déplacés à l'intérieur du pays. Durant cette même période, certains pays ont accordé des facilités aux libanais désireux d'immigrer, dont beaucoup entreprirent des démarches pour obtenir un visa d'immigration au Canada, aux Etats Unis ou en Australie, encouragés par la vue des libanais binationaux qui avaient rapidement évacués par les ambassades étrangères.

Depuis le retour au calme et la levée de l'embargo – l'aéroport a été ouvert le 7 Septembre 2006 et l'embargo maritime a été levé dix jours plus tard, mais les entrées et sorties restent sous haute surveillance, internationale et peut-être même israélienne – la situation se normalise et un mouvement de retour se manifeste mais au moment de rédiger le présent rapport (fin 2006), il est encore timide et n'équivaut pas au mouvement de départ survenu durant l'été 2006.

II. Les dernières mesures prises aux Liban dans le domaine de la migration

a) Les initiatives du secteur public

Mis à part la situation exceptionnelle créée par la guerre, les enjeux migratoires – ceux de l'émigration comme ceux de l'immigration – n'ont pas suscité de nouveaux débats ou de nouvelles prises de position en 2006. Rappelons seulement que le Conseil d'Etat a rendu un jugement concernant un premier lot de 1200 personnes naturalisées, appelant à leur retirer la nationalité libanaise pour raison d'irrégularité dans leurs dossiers. Mais un décret dans ce sens n'a jamais été pris.

Il n'y a pas eu de mesures particulières non plus dans le domaine des libanais d'outremer. Mais les différents ministères concernés par la main-d'œuvre étrangère ont redoublé leurs efforts pour mieux organiser ce flux d'immigrés et réguler leur séjour et leur travail. Il s'agit surtout des ministères du Travail et de l'Intérieur. Au sein de ce dernier, la Sûreté Générale a perfectionné son service d'accueil, créé un bureau pour recevoir les plaintes et pris des mesures facilitant le transfert d'un employé d'un employeur à un autre, à l'intention surtout des travailleurs dans les services domestiques. De même,

des mesures exceptionnelles sont prises périodiquement à l'intention des immigrés en situation irrégulière, pour leur permettre soit de régulariser leur situation, soit de quitter le territoire d'une manière définitive.

Le Ministère du Travail a pour sa part déployé des efforts particuliers en coordination avec les Ambassades et les gouvernements des pays des travailleurs immigrés au Liban – surtout le Sri Lanka et les Philippines – pour imposer aux employeurs des conditions correctes et dignes pour le travailleur immigré. Rappelons que la main-d'œuvre immigrée est principalement employée dans les maisons et composée de femmes. Les deux principaux pays d'origine sont le Sri Lanka et les Philippines, suivis de l'Inde et de certains pays d'Afrique subsaharienne, dont la Somalie et l'Ethiopie.

Des délégations ont été échangées entre les départements concernés au Sri Lanka et aux Philippines et le Ministère du travail et la Sûreté Générale au Liban pour examiner les difficultés rencontrées par les travailleurs immigrés et les moyens de les protéger mieux. Un bureau d'accueil des plaintes et des possibilités de recours sont mis à la disposition des travailleurs immigrés intéressés. Le plus important reste la politique de rigueur pratiquée par le Ministère du Travail et par la Sûreté Générale à l'égard des agences de recrutement et d'importation de main-d'œuvre. Ces agences sont désormais soumises à des conditions très rigoureuses pour protéger toute personne « amenée au Liban pour travailler » contre tout abus et tout arbitraire.

De même, il faut signaler les multiples séminaires organisés à l'échelle locale libanaise, à l'initiative conjointe de certaines organisations internationales spécialisées (BIT, OHCHR, UNIFEM) et du Ministère libanais du Travail, avec la participation très efficace de certaines organisations non gouvernementales (Caritas-Liban, Centre des étrangers) autour du thème du travailleur immigré. Un séminaire doit être mentionné, celui du 28 au 30 Novembre 2005 sur la conscientisation autour de la situation des domestiques immigrés et de leurs droits et attentes. La très large participation des ministères libanais concernés – Affaires Etrangères, Intérieur (Sûreté Générale et Forces de Sécurité Intérieure), Affaires sociales, mais surtout Travail et Justice – atteste d'un intérêt institutionnel sérieux et continu à l'égard de la question des travailleurs immigrés, en majeure partie des femmes employées comme domestiques auprès des familles. De même les contributions de ces parties au séminaire indiquent une prise en charge réelle de la part des autorités publiques libanaises, des problèmes rencontrés par ces travailleurs et la volonté politique d'améliorer leurs conditions de vie et de travail.

b) Les initiatives du secteur associatif et de la société civile libanaise

Ces initiatives remontent à plus de quinze ans, au lendemain même de l'arrêt des hostilités de la guerre du Liban (1975-1990) et du retour à la vie normale dans le pays. Une sensibilité forte avait émergé dans les milieux des ONG pour la protection des aides ménagères, des domestiques et des travailleurs immigrés en général. L'attention se tournait surtout vers les violences auxquelles ces catégories de travailleurs pouvaient être exposées. Après maintes difficultés, une première organisation, puis une deuxième, sont nées pour s'occuper de la maltraitance, de l'arbitraire et des différentes violences dont les femmes domestiques peuvent être victimes.

Dans la foulée de la Conférence de Beijing et de la montée en puissance d'un texte normatif dans ce domaine, la CEDAW, les initiatives de ces ONG se sont élargies pour s'étendre aux violences exercées contre les femmes au Liban. Plusieurs grandes ONG vont mettre en place des bureaux ou divisions pour s'occuper directement des travailleurs immigrés.

Il faut citer le cas remarquable de Caritas-Liban qui s'est distinguée par une action continue et efficace en faveur des domestiques immigrés. Une journée festival des travailleurs immigrés a été organisée par Caritas au printemps 2006 au siège du Patriarcat maronite à Bkerké. Elle rassemblée des milliers de travailleurs de différentes nationalités, qui ont présenté des danses, musiques et arts culinaires de leurs pays d'origine. Une cellule d'observation fut installée par Caritas auprès des prisons où sont placés les domestiques en procès ou en situation irrégulière et une maison refuge fut

créée pour accueillir les victimes de violence qui parviennent à se libérer de leurs employeurs, avec un appui technique et juridique, le plus souvent gratuit, offert aux victimes.⁴

Il faut aussi mentionner le Centre pastorale des travailleurs immigrés afro-asiatiques, qui offre des services qui vont de l'accueil des victimes de violence, de l'appui humanitaire et technique aux travailleurs immigrés en procès et de l'orientation, jusqu'à la guidance spirituelle dans les situations difficiles.

Enfin, le débat est ouvert au Liban au sujet de la Convention Internationale sur la Protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990. Les réticences du Liban portent surtout sur les dispositions relatives au regroupement des familles, de peur que des immigrés ne veuillent se fixer définitivement au Liban.

On constate donc que, malgré l'absence d'une politique publique à l'égard des problèmes de la migration – émigration comme immigration – L'intérêt manifesté à l'égard des travailleurs immigrés a progressé, aussi bien au sein des ministères publics concernés que des ONG. Cet intérêt tend s'institutionnaliser. On constate aussi que, dans un contexte politique toujours agité, le Liban continue d'accueillir une main-d'œuvre souvent non qualifiée, tout en voyant partir, parfois définitivement, des libanais ayant très qualifiés et des jeunes diplômés de l'université. Leurs destinations sont les Etats Unis, l'Europe et le Canada.

III. La migration de transit au Liban et le trafic des personnes en 2006

En date du 14 Avril 2006, le quotidien *An-Nahar* révélait que le rapporteur spécial du Haut Commissariat des Droits de l'Homme aux Nations Unies avait soumis son rapport pour l'année 2006 autour du trafic des personnes, notamment les femmes et les enfants au Liban. Le rapport considérait le Liban comme un pays de transit pour la main-d'œuvre en migration et un pays de transit pour le tourisme sexuel, l'exploitation sexuelle des femmes étrangères et le trafic des enfants.

Le Liban est désigné comme pays de transit à côté du fait qu'il est déjà un pays de destination. La migration de transit est identifiée pour être en partie un trafic de personnes en migration. Pour lever l'ambiguïté sur cet état de fait, les Nations Unies ont demandé aux autorités libanaises d'autoriser une mission du rapporteur spécial du Haut Commissariat des droits de l'homme, Madame Huda Sigma. Cette mission a été non seulement autorisée, mais bien accueillie par les autorités libanaises qui ont collaboré largement pour la faire réussir afin d'avoir, de leur côté aussi, une meilleure connaissance de la situation concernant à la fois la migration de transit et parmi elle le trafic des travailleurs immigrés et leur exploitation.⁵

a) La migration de transit

Le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) a fait état dans ses rapports statistiques annuels, des chiffres des réfugiés et de demandeurs d'asile au Liban. Ces chiffres ont beaucoup varié au cours des dix dernières années : de 1867 en 1995, les réfugiés ont augmenté jusqu'à 4172 en 1999 pour retomber à 2522 en 2003 et 1753 en 2004. Quant aux demandeurs d'asile, leurs effectifs ont atteint un maximum de 6023 en l'année 2000 pour retomber à 3680 personnes en 2001, et seulement 681 en 2004.

4 Il faut rappeler ici que l'Ordre des avocats impose aux jeunes avocats d'instruire et de défendre des dossiers gratuitement en commençant leur carrière.

5 Sigma, Huda « Integration of the human rights of women and a gender perspective », Report of the special Rapporteur on the human rights of the victims of trafficking in persons, especially women and children – Mission of September 2005 – reported on February 20th, 2006.

Les années 1999-2001 coïncident avec un mouvement significatif de réfugiés en provenance d'Irak. En 2000, sur 6023 demandeurs d'asile, le HCR reconnaît avoir fait retourner chez eux 1572 personnes. C'est que la politique publique libanaise dans ce domaine est claire et ferme et refuse que le Liban devienne une destination définitive de réfugiés et même de demandeurs d'asile. La Sûreté Générale a signifié cette politique dans plusieurs documents et entretiens avec la presse durant les années 2000-2004, qui s'est traduite par des accords de coopération, en particulier avec le HCR (Accord du 9/9/2003). Cet accord dispose d'un délai de 9 mois au cours duquel un asile provisoire est accordé au Liban en attendant que le HCR trouve une destination définitive aux réfugiés ou demandeurs d'asile arrivés d'une manière illicite sur le territoire libanais, ou bien qu'il procède à leur rapatriement.

En date du 11/3/2002, un accord a été signé par la Sûreté Générale Libanaise et le CIPMD (centre international pour une politique de la migration et de développement), avec pour objectif d'aider le gouvernement libanais à rapatrier les réfugiés, appelés immigrés illicites ou irréguliers, dans leur pays d'origine.

Une coopération s'est également établie entre la Sûreté Générale et Caritas-Liban pour apporter des aides en nature, des soins médicaux et un soutien psychologique aux personnes en situation irrégulière et détenues auprès de la sûreté générale.

Le 12/1/2005, un agrément (*memorandum of understanding*) est passé entre la sûreté générale, Caritas-Liban et la Commission Internationale Catholique de la Migration (ICMC) pour la création d'une maison/refuge qui accueille, à titre provisoire, les victimes du trafic des personnes et leur apporte les services indispensables qui répondent aux besoins essentiels. L'agrément dispose aussi que des solutions durables sont trouvées à ces victimes, dont le rapatriement volontaire chez eux. Un rapport établi par la Direction Générale de la Sûreté Générale en 2005 fait état de ces multiples accords et rappelle que la Sûreté Générale veille à ce que les programmes de formation du personnel chargé de gérer les situations des personnes en transit ou les personnes victimes du trafic de personnes, comportent des volets propres relatifs aux droits fondamentaux de ces personnes et aux moyens de leur venir en aide, et surtout aux moyens de les traiter et de respecter leurs droits tout en se conformant à la législation libanaise, très intransigeante dans ce domaine.

D'après ce rapport, les réfugiés et demandeurs d'asile ont le droit de saisir les tribunaux pour faire respecter leurs droits. De plus, ils ne sont jamais placés dans des camps séparés ou isolés mais peuvent se déplacer sur l'ensemble du territoire libanais sous condition d'informer le bureau du HCR de l'endroit de leur résidence et de tout changement qui surviendrait dans ce domaine. Lorsque le HCR a fixé le moment de leur départ vers une troisième destination, les réfugiés reçoivent un laissez-passer sans retour. En 2004, ils étaient 713 personnes à être envoyés vers une destination définitive.

Les enfants des personnes réfugiées qui les accompagnent ont le droit d'être inscrits dans les écoles libanaises et l'Office du HCR s'occupe des frais d'enseignement. De même que le HCR prend en charge les aides matérielles, alimentaires et médicales aux réfugiés et à leurs familles. Pour leur part, les autorités libanaises coopèrent avec les organisations humanitaires tels Caritas, et avec l'OIM pour leur assurer des aides. Dans l'intervalle de leur rapatriement ou de leur départ vers une destination définitive, les personnes réfugiées au Liban ou les demandeurs d'asile ne peuvent en aucun cas prendre un travail rémunéré sur le territoire libanais. Le Liban n'a pas signé la Convention internationale relative aux réfugiés (1951) de même que le Programme d'intégration et de regroupement des familles. Cette attitude restrictive du Liban revient à sa superficie réduite (10452km² pour 4 millions d'habitants) et au fait que le Liban accueille depuis 1949 les réfugiés des camps palestiniens dont les effectifs initiaux sont estimés à 10% de la population libanaise totale. Le rapport ajoute que le Liban n'a pas de capacité d'accueil en plus de cela et que des raisons économiques viennent s'ajouter à l'enjeu démographique.

La Sûreté Générale souligne qu'elle a réalisé un pas important dans le cadre du Programme du retour volontaire des résidents illégaux au Liban, en collaboration avec le CIPMD, qui envoie une

assistante sociale pour s'entretenir avec les personnes détenues dans les prisons libanaises, et les personnes concernées sont appelées à remplir et signer un formulaire relatif au retour. Par la suite, les listes de noms sont soumises au HCR pour s'assurer que personne, dans ces listes, n'a demandé le droit d'asile. Trois mouvements de retour volontaire au Soudan, de ressortissants soudanais ont été enregistrés : le 9 et 23 mars 2004, 51 soudanais, le 27 Avril 2004, 94 soudanais. Caritas a apporté un appui financier de 3000 dollars et l'OIM de 15200 dollars au retour volontaire de quelques irakiens. Le 22 Avril 2004, l'OIM allouait une somme forfaitaire de 40\$ à chacun des membres d'un convoi d'irakiens en cours de retour en Iraq, et cela à la frontière syro-irakienne, afin de couvrir les dépenses courantes dans la période de retour.

b) Le trafic des personnes

La législation libanaise est très stricte dans le traitement du trafic des personnes (code pénal, art. 503, 504, 505, 507, 508, 509, 512, 515, 516, 518, 520, 523, 525, 526, 527).

Le Liban a ratifié la convention n°182 du BIT entrée en vigueur le 9/8/2001. Il avait déjà ratifié en 1991 la convention relative au trafic des enfants et à la prostitution, ainsi que les articles complémentaires et le deuxième protocole facultatif relatif à la protection des enfants dans les conflits armés. De même, le Liban a signé avec quelques pays (Autriche, Bulgarie, Roumanie, Brésil, Chypre) des accords de réadmission des personnes résidant au Liban d'une manière irrégulière.

Il est difficile de distinguer entre certaines formes de migration de transit et le trafic des personnes, de même qu'entre l'exploitation économique et l'exploitation sexuelle des travailleurs immigrés au Liban. Certains considèrent l'emploi massif au Liban de domestiques immigrés – en majorité écrasante des femmes asiatique ou africaines – comme une sorte d'exploitation d'une main-d'œuvre étrangère très pauvre et non qualifiée, tandis que d'autres chercheurs distinguent entre :

- Les abus sexuels et les actes de violence physique qui peuvent avoir lieu à l'égard de certaines personnes parmi cette main d'œuvre – les cas, quoique nombreux, restent des exceptions et non la règle,
- Les cas de maltraitance qui sont plus courants mais moins graves, en voie de déclin sous l'effet des réglementations plus fermes et de la conscientisation,
- Le cas de la migration au Liban pour travailler comme artiste.

Le rapport de Huda Sigma (mentionné plus haut) apporte des précisions sur ces différentes catégories. Alors que la prostitution secrète est interdite et pénalisée, une industrie de commerce sexuel est tolérée et régulée. Des night clubs permettent à leurs clients de s'entendre avec une femme pour passer le lendemain avec eux contre une somme qui varie entre 50 et 200 \$. Les femmes qui travaillent dans ce milieu – suivant le rapport Sigma – viennent des régions les plus pauvres d'Europe de l'Est, en particulier d'Ukraine, de Russie, de Biélorussie et de Moldavie, et entrent au Liban avec le visa « d'artiste ». Ces artistes sont tenues par la sûreté générale de passer périodiquement un test médical du HIV et des autres maladies sexuellement transmissibles. Leur visa est de 6 mois renouvelables, sous condition que la personne ait passé 12 mois à l'extérieur du Liban. Comme résultat, les femmes artistes opèrent une rotation entre le Liban et les autres pays de l'est de la méditerranée. Quelques 5000 visas d'artistes sont délivrés tous les ans, ce qui signifie qu'il y a en permanence 2500 artistes dans le pays.

Le Rapporteur du HCDH est préoccupé par le fait qu'un nombre considérable de ces femmes sont des victimes du trafic, désinformées du véritable emploi qui les attend quand elles sont recrutées dans leur pays d'origine. Certaines sont engagées comme danseuses stripteaseuses mais ne savent pas qu'elles seront appelées à avoir des relations sexuelles avec des clients. Certaines signent des contrats de « mannequin » et d'autres de danseuses de night club avec des impresarios qui dirigent ces night clubs. Ces contrats sont signés auprès de la Sûreté Générale à l'arrivée de l'artiste au Liban et les responsables de la Sûreté Générale informent l'artiste qu'elle ne devrait pas s'engager dans la

prostitution. Recrutées avec la promesse de revenus importants, les artistes sont rapidement enlisées dans un cercle vicieux de dettes à l'égard du patron, de leur employeur, de leur impresario. Ces artistes ne reçoivent très souvent aucun revenu entre le moment de leur entrée au Liban et celui où le recruteur juge qu'il a couvert les frais supposés de recrutement et de transfert. Les impresarios ne manquent pas de charger les artistes de frais exagérés d'hébergement, alimentation, habillement... ce qui entraîne un endettement considérable dont il est difficile de se libérer. Après 6 mois, les femmes font l'objet d'une rotation vers d'autres night clubs, d'autres employeurs et d'autre pays de la région. Une des directives de la Sûreté Générale précise que l'artiste est entièrement libre d'accompagner de son plein gré un client mais pas dans le but de la prostitution ! Ces artistes sont autorisées à s'installer dans les seuls hôtels agréés par la Sûreté Générale et ne peuvent quitter l'hôtel entre 5 heures du matin et 1 heure de l'après midi. Elles doivent consulter les seuls médecins agréés par la Sûreté Générale.

A côté de ce secteur régulier de trafic, d'autres femmes immigrées ayant un statut irrégulier au Liban et qui sont exploitées dans cette industrie sexuelle. Dans ce cas, ces femmes sont prises entre le marteau de la pénalisation pour situation irrégulière et l'enclume de la prostitution secrète, qui est interdite. Pour quitter le pays, ces femmes doivent payer une amende pour régulariser leur situation. Le cercle vicieux se referme donc sur cette deuxième catégorie de travailleurs immigrés fragiles. La Sûreté Générale avait pris, au lendemain du tsunami de décembre 2004, une mesure qui avait débloqué la situation de beaucoup de travailleurs immigrés irréguliers : la suppression de l'amende pour encourager les personnes à partir. D'après l'ambassade du Sri Lanka (rapport Sigma), 5000 sri lankais, en majorité des femmes, ont profité de cette mesure.

Quant au trafic des enfants, il faut signaler qu'il s'agit principalement d'enfants de rue transportés en groupe vers les axes routiers principaux et les grands carrefours dans la capitale et dans les villes régionales pour mendier. Les patrons organisateurs et exploitants de ces enfants leur retirent au jour le jour le gain de la journée contre la prise en charge de leurs transports et d'un minimum vital.

En 2000, les chiffres officiels estimaient à 1,8% de l'ensemble des enfants de 10-14 qui travaillaient déjà. La charte des droits de l'enfant ratifiée par le Liban avait dicté une révision du code de travail, fixant à 14 ans l'âge minimum de travail. Mais il ne semble pas qu'il y ait des mesures sérieuses pour l'application de cette disposition.

Cependant, il faut distinguer entre le travail des enfants et le trafic des enfants mendiants, tous les deux répréhensibles mais qui concernent des catégories différentes. Etant donné le laxisme aux frontières, on peut s'interroger sur l'origine de ces enfants mendiants qui transportés d'un carrefour à l'autre. Il faut ajouter à ces enfants mendiants, le trafic des personnes handicapées. Aucune mesure sérieuse et ferme n'a été relevée, quoique quelques ONG humanitaires et sociales se penchent sur la question. Le rapport Sigma ne mentionne même pas le trafic des handicapés !

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur a rapporté 6 cas de vente d'enfants dans la période allant de Janvier 2002 à Novembre 2005. Ces cas sont l'objet de poursuites, le trafic des enfants étant explicitement interdit et pénalisé par la loi.

c) Un début de conscience du problème

En Août 2005, le Parlement libanais a ratifié le Protocole relatif à la prostitution, la suppression et la punition du trafic des personnes, en particulier des femmes et des enfants, se ralliant à la convention internationale de protection contre le crime organisé.

La Sûreté Générale a pour sa part ouvert un bureau pour recevoir les plaintes et le Ministère du Travail a fait de même. Il a été rappelé aux agences de recrutement de travailleurs immigrés d'informer immédiatement les autorités quand elles apprennent, même incidemment, qu'un travailleur immigré est victime de violence, harcèlement ou maltraitance.

Les actions en partenariat menées par quelques grandes ONG humanitaires dont Caritas- Liban, les ministères et les agences des Nations Unies, en collaboration avec les ambassades et les gouvernements des pays d'origine des travailleurs immigrés, permettent d'attendre dans les années à venir un progrès substantiel de la lutte contre le trafic des personnes.

Tableaux Liban

Liban — Tableau 1: Emigrés libanais entre 1975 et 2001 selon le pays de destination et la période d'émigration

Pays de résidence actuelle	Période de l'émigration				Total
	1975-1990	1991-1995	1996-2001	Indéterminé	
Afrique	15243	6250	16479	84	38056
Amérique du Nord	104010	33467	40822	981	179281
Amérique du Sud et Centrale.	13394	5922	6487	204	26007
Asie (sauf pays arabes)	1203	423	1061	0	2686
Australie	48007	13803	17476	287	79574
Europe de l'Est	3416	2128	3175	39	8758
Europe de l'Ouest	90653	26528	30528	562	148272
Pays arabes	53823	22853	45475	1815	123966
Indéterminé	72	11	80	50	212
Total	329822	111385	161584	4022	606812

Source: Choghig Kasparian, "L'entrée des jeunes libanais dans la vie active et l'émigration depuis 1975", Presses de l'Université St Joseph, Beyrouth, 2003.

Liban — Tableau 2: Permis de travail accordés suivant la nationalité et l'année, de 1997 à 2002

Nationalité	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Arabes</i>						
Egyptiens	10,788	20,083	18,051	14,365	13,922	13,057
Autres arabes	2,545	2,1	1,847	1,606	1,646	1,868
<i>Total arabes</i>	<i>13,333</i>	<i>22,183</i>	<i>19,898</i>	<i>15,971</i>	<i>15,568</i>	<i>14,925</i>
<i>Asiatiques non Arabes</i>						
Philippins	5,501	5,315	5,788	6,436	8,663	10,183
Sri Lankais	23,668	23,516	22,917	22,43	31,28	32,497
Indiens	6,881	6,974	7,196	6,217	6,782	6,043
Autres Asiatiques non Arabes	3,138	3,61	4,348	4,614	6,663	7,121
<i>Total asiatiques non arabes</i>	<i>39,188</i>	<i>39,415</i>	<i>40,249</i>	<i>39,697</i>	<i>53,388</i>	<i>55,844</i>
<i>Total autres nationalités</i>	<i>8,026</i>	<i>10,134</i>	<i>14,762</i>	<i>15,323</i>	<i>16,515</i>	<i>17,964</i>
Total Général	60,547	71,732	74,909	70,991	85,471	88,733

Source: Ministère du travail, chiffres tirés des bulletins statistiques mensuels de l'Administration Centrale de la Statistique

Liban — Tableau 3 : Estimation des effectifs de résidents par nationalité – 1997

Nationalité	Hommes	Femmes	Total
Libanais	1 866 880	1 835 830	3 702 710
Syriens	30 176	13 953	44 129
Palestiniens	100 586	97 672	198 258
Autres arabes	10 059	7 973	18 032
Autres étrangers	4 023	37 873	41 896
Total	2 011 724	1 993 301	4 005 025

Source : Conditions de vie des ménages, Administration Centrale de la Statistique, 1997

MOROCCO

MAROC

Maroc : la dimension démographique et économique des migrations

Mohamed Khachani

Au Maroc, la problématique des transferts se trouve au centre du débat sur la question migratoire. En témoigne l'importance des fonds rapatriés qui constituent une ressource appréciable de devises pour les finances du pays. La statistique des transferts monétaires met en évidence leur volume considérable et leur régularité, ce qui témoigne d'une forte propension à épargner chez les immigrés marocains et de liens très solides maintenus avec le pays d'origine, en dépit de la tendance à l'installation définitive dans les pays d'accueil.

I. Volume et importance des transferts

On peut distinguer cinq types de transferts : Les transferts financiers, les transferts en nature les transferts sociaux, les transferts collectifs et les transferts en savoir faire.

1. Les transferts financiers

Entre 1968 et 2005, le volume des transferts officiels (en valeur nominale) a été multiplié par plus de 200, passant de 200 millions à 40.716,9 millions de dirhams (1 euro = environ 11,1 dirhams)

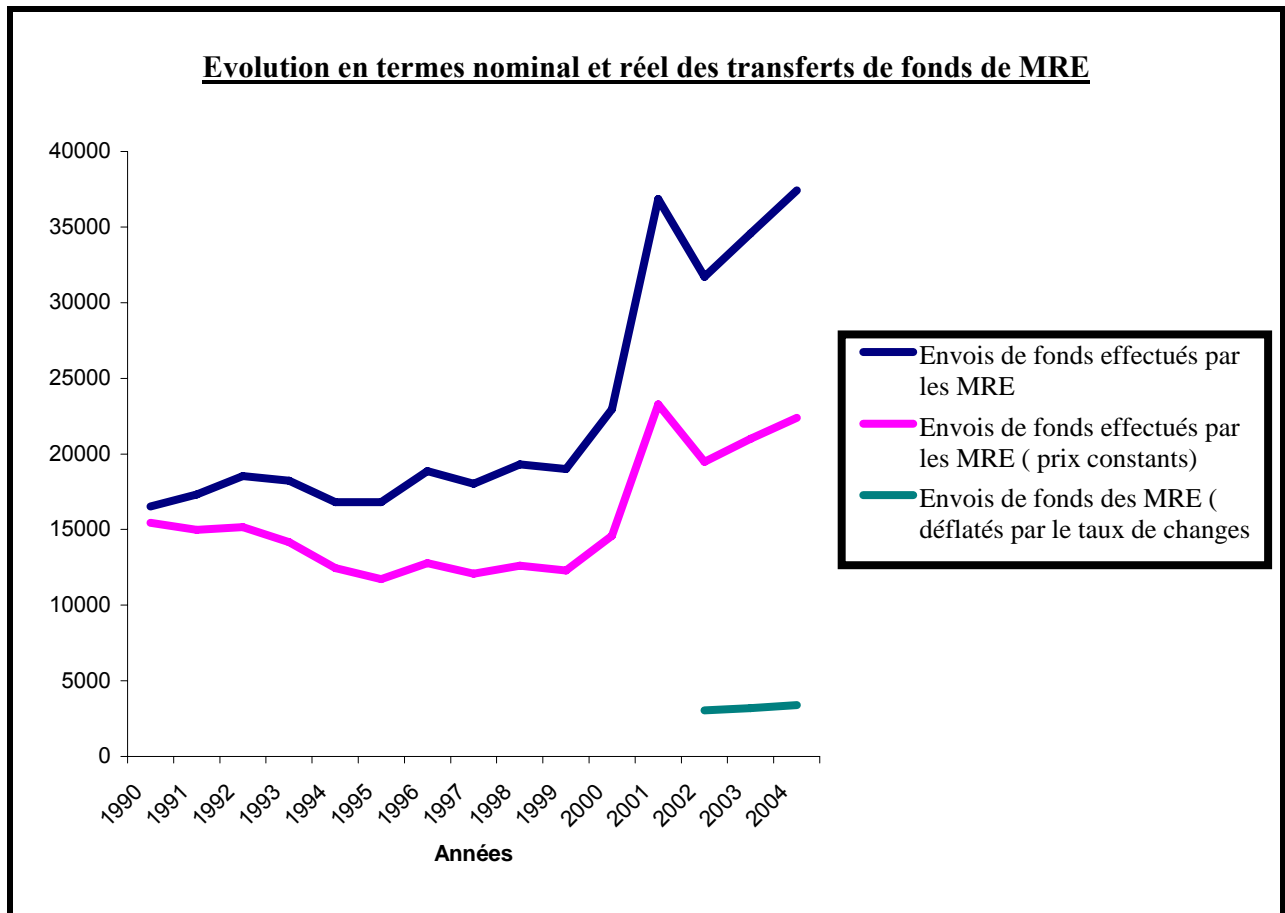
Tableau 1 : Transferts officiels au Maroc des revenus des MRE
(en milliards de dirhams)

1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0,32	2,16	4,15	9,73	16,54	16,82	18,03	19,00	22,96	36,86	31,71	34,73	37,42	40,72

Source : *Office des Changes*

Cette tendance à la hausse des transferts demeure favorisée par un taux d'inflation bas (moins de 2%) et par la présence d'un réseau bancaire étoffé dans différents pays d'accueil qui arrive à faire toujours face à la concurrence livrée par les banques des pays de résidence.

Mais la prise en compte de l'inflation (Indice du coût de la vie) sur une longue période donne une vue plus précise de l'évolution des transferts. La prise en compte du taux de change : le Dollar était à 4.5dh en 1980 et à plus de 9dh en 2004, permet de nuancer autrement la progression du volume des transferts.



Source : Banque Mondiale : Rapport Régional sur la migration pour le travail et le insourcing dans les pays du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord : Cas du Maroc 2006.

Comparé aux autres pays d'émigration, et sur un volume global de transfert des revenus qui atteint à l'échelle mondiale 117 milliards d'Euros (2005), le Maroc arrive, certes au dixième rang, mais avec un volume de transferts qui dépasse légèrement celui rapporté par la banque mondiale (3,694 milliards d'euros au lieu de 3,3 milliards d'Euros)¹. Mais si l'on exclue les pays développés, il arrive au quatrième rang derrière l'Inde (16,8 milliards d'Euros), le Mexique (14,1 milliards d'Euros) et les Philippines (9 milliards).

Cependant, si l'on rapporte les transferts des expatriés à la taille de la population émettrice, le Maroc arrive en 2^{ème} position juste derrière le Liban.

L'observation de l'évolution mensuelle de ces transferts ces transferts en 2005 permet de relever une différenciation temporelle dans ces flux, le pic de ces transferts se situe dans les deux mois de juillet et d'août (mois de vacances pour les immigrés), ce qui contraste avec les mois de février et mars enregistrant les plus faibles volumes de transferts.

1 En fait pour un taux de change moyen de 1Euro = 11,022 Dhs en 2005, le volume des transferts atteint 3,694 milliards d'euros.

Tableau 2 : L'évolution mensuelle de ces transferts (en millions de Dhs)

Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
3391,9	2673,7	2902,7	3080 ;3	2993,2	3138 ,4
Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
4257,1	4976	3480,2	3189,4	3217,9	3416,1

Source : Office des changes

Globalement, les transferts de fonds se sont accrus de 8,8% en 2005 atteignant 40.716,9 millions de Dhs. L'importance de ces transferts pour l'économie marocaine peut être mieux appréciée en comparant ces fonds à certains agrégats macro-économiques :

- Ces transferts ont représenté en 2005 l'équivalent de 8,9% du PIB
- Ils dépassent en valeur largement l'équivalent des 4 premiers postes d'exportation de la balance commerciale :
 1. les vêtements confectionnés (17.637 millions de Dhs)
 2. l'acide phosphorique (7.619 millions de Dhs)
 3. les articles de bonneterie (6.794 millions de Dhs)
 4. les composantes électroniques (5.492 millions de Dhs).
- Cette manne a constitué avec le tourisme (41 milliards de dirhams), les deux principales ressources en devises, alors que ces transferts ne représentaient que la moitié des recettes générées par ce secteur en 1971.
- Ils représentent 18,4% des recettes courantes de la balance des paiements (21,57% en 2001) couvrant plus de 47% du déficit commercial (85.936 millions de Dhs),
- Ces fonds dépassent largement l'ensemble des investissements et prêts privés étrangers au Maroc : 28.014,3 millions de dirhams en 2005. Les fluctuations en dents de scie des investissements étrangers contrastent avec l'évolution soutenue des transferts de fonds. Même au plus fort de ces investissements en 2001 (33.296,4 millions de Dhs)., ils restent en deçà du volume des transferts enregistrés en 2005.

Tableau 3 : Evolution des transferts comparés aux investissements et prêts privés étrangers

Années	Transferts des Marocains résidant à l'étranger	Investissements et prêts privés étrangers
1994	16814.4	5115,3
1995	16819.9	4231,6
1996	18873.8	4388,8
1997	18033.4	12338,6
1998	19200.0	5472,8
1999	19001.5	18459,5
2000	22961.6	12652
2001	36858.1	33296,4
2002	31707.9	6811,2
2003	34733.8	23.539,40
2004	37422,5	15686
2005	40716,9	28014,3

Source : Office des Changes

En ce qui concerne la répartition de ces transferts par pays, elle reflète l'importance du stock migratoire dans les différents pays d'accueil. La France occupe toujours et largement la première place avec 41,32% de l'ensemble des transferts suivie par l'Espagne qui a déclassé l'Italie (12,63%) . Ce pays vient en troisième position avec 11,85% puis les Etats-Unis (7,21%), l'UEBL (5,43%), puis la Grande Bretagne, les Pays bas et l'Allemagne. Le premier pays arabe émetteur de ces transferts est désormais les Emirats Arabes Unis : 3,53% du volume global des transferts, il a déclassé l'Arabie Saoudite.

Ce classement est probablement altéré par les circuits informels qui sont plus actifs dans certains pays plus que dans d'autres, par le degré d'intégration dans les pays d'accueil et par la concurrence livrée par des banques locales aux banques marocaines.

Concernant les canaux des transferts, ils se répartissent entre 48,01% pour les billets de banque, 43,94% pour les virements bancaires et 8,05% pour les virements postaux.

2. Les transferts sociaux :

Les prestations dispensées par les caisses d'allocations familiales et versées aux immigrés en 2005 s'élèvent à 6027,5 millions de dirhams soit près de 15% des transferts financiers. Ces transferts sociaux se répartissent entre 4394,6 millions de dirhams de pensions et allocations familiales, 247 millions de dirhams de dons et secours et 1385,9 millions de dirhams d'« autres transferts ».

3. Les transferts en nature :

L'évaluation de cette catégorie de transferts demeure difficile. La seule évaluation disponible est celle de l'enquête ponctuelle menée en 1994 dans deux principaux foyers de l'émigration au Maroc : Nador au Nord et Tadla au Centre. Cette étude évalue ces transferts entre 30% et 50% des transferts financiers². Mais actuellement, compte tenu du démantèlement tarifaire conséquent à l'engagement du Maroc dans différentes zones de libre échange (Union Européenne, groupe d'Agadir, Etats-Unis, ...), on peut estimer ces transferts en nature entre 20% à 30% des transferts de fonds³.

4. Transferts collectifs :

L'Association Migration et Développement continue ses activités de développement local dans le sud du Maroc. Dans près de 700 villages, la mise en place d'associations villageoises (devenues de véritables acteurs de développement local) a permis le lancement de projets à caractère social (santé, éducation, ...) et d'autres relatifs aux infrastructures (routes, électrification, alimentation en eau potable,...)⁴.

Dans l'Oriental, il est intéressant de signaler une expérience qui illustre l'engagement des immigrés dans les projets d'investissement et leur motivation pour contribuer au développement de leur communauté d'origine. Il s'agit de la coopérative ALFATH⁵, spécialisée dans l'apiculture et l'extraction de l'huile d'olive.

Cette coopérative a été créée en mai 2001 avec un capital initial de 9200 DH, réparti en 46 actions (200 Dhs par action). Elle regroupait à l'origine 29 adhérents dont 12 immigrés et 17 membres locaux dont quatre femmes. Le rôle des immigrés originaires de cette localité rurale est capital dans la création et la réussite de la coopérative, ils sont tous d'anciens étudiants de l'Université Mohamed Ier d'Oujda qui travaillent actuellement en Belgique depuis au moins dix ans

2 GERA : "Etude localisée sur l'impact des transferts des résidents marocains à l'étranger". Rapport final. Faculté des Lettres. Rabat 1994.

3 P. Mohamed Khachani : Les Marocains d'ailleurs : la question migratoire à l'épreuve du partenariat euro- marocain . Publication de l'Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations. Rabat. 2004. P. 190.

4 Voir CARIM : Rapport 2005, P. 207.

5 Située à la commune rurale Oulad Daoud Zkhanine, Caïdat de Cap de l'eau, province de Nador.

En 2005, le nombre d'adhérents est passé à 76 dont 33 femmes (au lieu de quatre à l'origine). Les actions détenues par ces femmes ont été mises à leur disposition par l'association IMANI d'immigrés marocains en Belgique.

En quatre années de fonctionnement, le capital de la coopérative est passé à 1.490.000 DH réparti en 2300 actions avec une moyenne de 30 actions par adhérent. C'est là un indicateur de l'évolution positive de la coopérative et un signe de sa réussite.

Les activités principales de cette coopérative sont l'apiculture, l'extraction de l'huile d'olive et la commercialisation de ces produits. Mais ses projets visent également d'autres secteurs économiques et sociaux : l'élevage des ovins, du poulet, la lutte contre l'analphabétisme, la solidarité sociale, le soutien à la femme rurale, ...

Les immigrés associés à ce projet contribuent au développement de la coopérative par la commercialisation du miel produit dont plus de la moitié est exportée à l'étranger. Cette possibilité de vendre à l'étranger présente des avantages majeurs pour les membres de la coopérative :

- Assurer la vente de la totalité du miel produit
- Assurer un revenu meilleur puisque le prix de vente à l'étranger est plus que le double du prix de vente localement.

D'autres ONGs opérant dans différents pays d'accueil contribuent au développement local des régions d'origine des immigrés mais des informations fiables sur ces investissements ne sont pas disponibles.

5. Les transferts en « know how ».

Il existe de nombreuses initiatives individuelles destinées à mettre en valeur l'expérience acquise dans les pays d'accueil, en particulier dans les NTIC. Mais l'absence d'études sur cette question ne permet pas une juste évaluation de sa dimension. Il existe également des réseaux tel « Savoir et Développement » qui ambitionnent de contribuer au développement de leur pays, mais là aussi, on est confronté à la carence des informations en termes de bilan des activités⁶.

II. Les affectations des transferts

Les transferts de fonds contribuent à augmenter la liquidité de l'économie et à doper l'investissement (le taux d'investissement au Maroc s'établit à 25,3% en 2005)

1. Transferts et système bancaire

L'ensemble des dépôts collectés par les banques ont progressé en 2005 de 1,5% pour atteindre près de 363 milliards de Dhs soit 76,8% de l'ensemble des ressources. Ce renforcement a été plus prononcé au niveau des comptes créditeurs à vue non rémunérés qui ont augmenté de 1% pour s'élever à 215,5 milliards. Pour leur part, les dépôts rémunérés ont augmenté de 12,3% et totalisé 147,3 milliards de Dhs.

Cette liquidité du système bancaire est dopée par les transferts des migrants marocains. Plus des deux tiers de ces transferts se sont effectués par virements bancaires alimentant ainsi les comptes détenus au Maroc. Le volume de ces comptes a représenté 23,7% du total des dépôts auprès des banques. En effet, ces

6 Il convient de rappeler à cet égard qu'outre l'association « Savoir et Développement », qui regroupe des compétences appartenant à différents espaces du savoir (150 à 200 membres), la diaspora marocaine du savoir commence à prendre de l'importance comme en témoigne la formation d'associations de spécialistes comme l'Association des Informaticiens marocains en France (environ 200 membres), « l'Association Marocaine des Biologistes en France », « l'Association Marocaine des Biologistes aux Etats Unis », la « Moroccan Academic Research scientists » dans le même pays et le « réseau des intellectuels marocains en Europe ». Voir Mohamed Khachani : Migration, Transfert et développement. CARIM. 2005.

dépôts ont atteint 87,8 milliards de Dhs, en hausse de 7,5% par rapport 2004, ils se répartissent entre 54,5% de comptes à vue et à concurrence de 41,% de comptes à terme. Les dépôts en devises et en dirhams convertibles ont atteint à peine 4,3% du total des dépôts des MRE⁷.

Ces dépôts constituent dans certaines régions la principale ressource du système bancaire comme il ressort de l'analyse du poids relatif des dépôts des migrants au niveau régional :

Tableau 4 : Poids relatif des dépôts des MRE au niveau régional en 2003

Région	Dépôts MRE/ Ensemble des dépôts	Région	Dépôts MRE/ Ensemble des dépôts
Chaouia-Ourdigha	33,6	Oriental	59,0
Doukamla-Abda	15,8	Oued-Eddahab-lagouira	0,1
Fès-Boulmane	27,3	Rabat-Salé-Zemour-Zaer	13,1
Ghrab-Chrarda-Bni Hssin	27,2	Souss-Mssa-Draa	38,1
Grans Casablanca	11,7	Tadla-Azilal	40,7
Guelmim-Smara	42,2	Tanger-Tétouan	29,0
Laayoun-Bojdour Sakia Lhamra	8,8	Taza-Alhouceima-RTaounate	66,4
Marrakech-Tensif-Haouz	1,7	Autres localités	44,6
Meknès Tafilalt	40,9	Total	26,2

Source : Bank Al Maghrib

Cette configuration territoriale des dépôts reflète celle des foyers migratoires au Maroc.

2. Les secteurs d'investissement

Les conclusions des différentes investigations et enquêtes menées depuis près de 40 ans au Maroc mettent en évidence la prépondérance du fait immobilier. Mais avec l'avènement de nouvelles générations et de nouveaux profils de migrants, on constate une diversification des secteurs d'investissement.

Concernant cette question, les informations récentes disponibles concernent deux études, une effectuée par le Centre d'Etudes et de Recherches sur la Démographie (CERED) et l'autre par la Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l'Etranger.

1. Etude CERED : Investissements des migrants de retour au Maroc⁸

L'étude effectuée par le CERED porte sur le profil démographique et socio-économique des migrants de retour. Elle est fondée sur une enquête menée sur la Migration de Retour des Marocains Résidant à l'Etranger, réalisée par le Centre en 2003 dans les régions du Grand Casablanca et Souss-Massa-Draa, auprès d'un échantillon de 1467 migrants de retour.

Il est intéressant de relever les principales conclusions de cette étude relatives à l'investissement :

- Plus de 28% des migrants de retour ont réalisé un ou plusieurs investissements au Maroc ou ont des projets en cours de réalisation dont 3,2% ont deux projets et 0,5%, trois.

7 Bank Al Maghrib : Rapport annuel sur le contrôle, l'activité et les résultats des établissements de crédit. P. 71.

8 Etude en cours de publication.

- La localisation du projet s'explique principalement par la commodité et accessoirement par des raisons économiques. En effet, pour 46% des projets, c'est la proximité de la famille et pour 28%, c'est un terrain ou logement familial. Et pour 18,5% seulement, la raison de la localisation est économique : par ordre d'importance la proximité du marché, des équipements de base ou la disponibilité de la main d'œuvre et/ou des matières premières.
- Ce sont les activités tertiaires qui accaparent la part du lion avec 72,4% du total des projets d'investissement, suivies loin derrière par les activités secondaires (15,2%) et primaires (12,4%). Les secteurs d'activité des projets sont, par ordre d'importance : le commerce (39,1%), les services (27,7%), l'agriculture (13,5%), l'industrie et l'artisanat (9,2%), les BTP (5,8%), le transport et communication (4,3%) et autres (1,5%).
- Le secteur de réalisation de projets des migrants de retour est lié au secteur d'activité avant le départ à l'étranger. C'est particulièrement le cas pour l'agriculture (près de 70%) et l'industrie (près de 60%); un peu moins pour les BTP (40%) et le commerce (30%).
- Plus des trois quarts des projets des migrants de retour ont pour raison sociale « Indépendant » (76,8%) et 16,3% « Familial ». Seuls près de 7% sont sous forme de société (6,9%).
- Près de 86% des projets ont été réalisés en auto- financement, seuls 9% ont eu recours aux crédits bancaires et 5% aux prêts auprès de personnes et autres sources de financement.
- Concernant la dimension des projets, il y a une prédominance de petits investissements comme l'a montré également l'enquête de la fondation Hassa II : Près de 60% sont d'un montant modeste qui ne dépasse pas 200.000 dirhams; 15% sont d'un montant unitaire compris entre 200 000 et 500.000 dirhams; près de 15 autres pour cent sont d'un montant unitaire se situant entre 500.000 et 1 million de dirhams et moins de 10% dépassent le million de dirhams.
- Comme il s'agit généralement de très petits projets, l'impact sur la création d'emploi demeure modeste. En effet, près de 12% ne créent pas d'emplois, 26% créent un emploi, 18,6% en créent deux, 15% trois, 13,6% quatre ou cinq et 5,9%, 6 à 9 emplois. Ainsi, plus de neuf- dixième (91,1%) des projets créent moins de dix emplois. Seuls 3,8% créent 10 à 19 emplois, 3,1% : 20 à 49 emplois, et 1,9%, 50 emplois et plus.
- Une proportion significative de migrants a participé à la réalisation d'équipements collectifs, d'abord de mosquées (47%), puis de routes (26%), de puits (25%), de fontaines (13%) et d'électricité (12,5%).

2. *L'enquête sur les investissements MRE (Marocains résidant à l'Etranger) menée par la Fondation Hassan II*⁹

Les objectifs assignés à l'enquête visaient à faire ressortir les caractéristiques les plus saillantes des investissements des migrants et ce, à différents niveaux d'analyse : répartition sectorielle et géographique, modalités de financement, emplois créés, conditions de marché etc.

L'enquête qui couvrait un échantillon de 305 investisseurs a été lancée en mai 2004 et son exploitation a permis une appréciation du profil type de l'investisseur migrant.

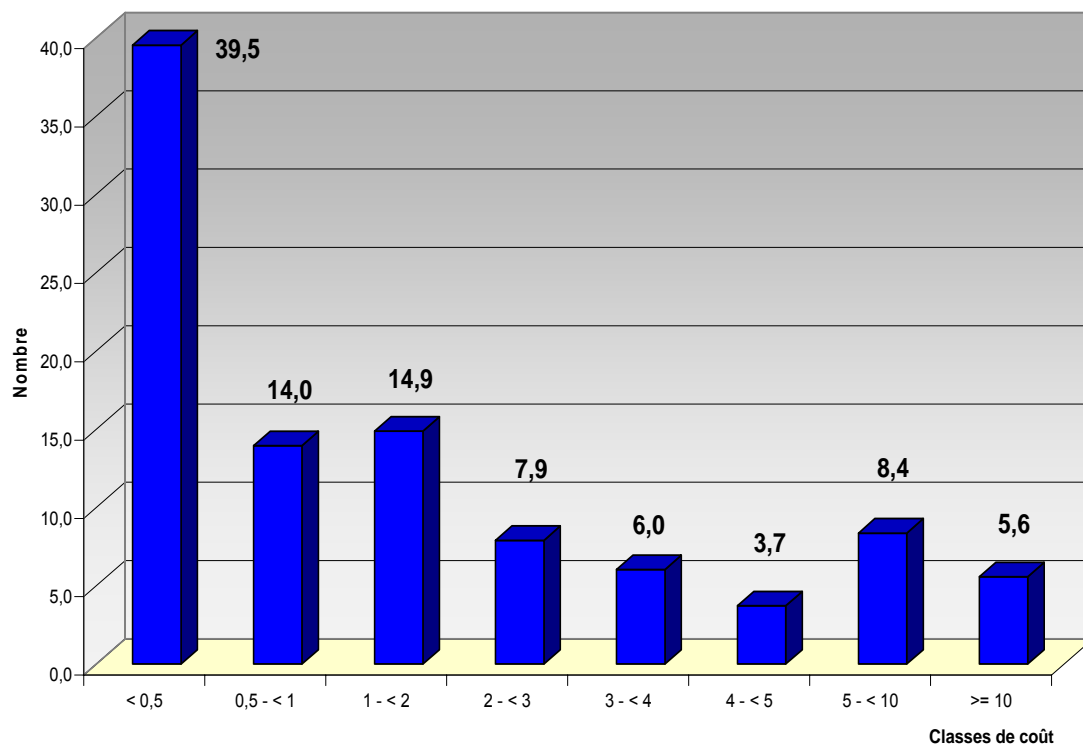
- Du point de vue des caractéristiques générales de cette population, le profil type de l'investisseur renvoie à une catégorie sociale où prédomine le genre masculin; la composante féminine y étant particulièrement limitée et ne dépasse pas les 2,5 % du total. Il s'agit également d'une population située dans sa grande majorité dans les tranches d'âge de 35-49 ans.
- Une autre caractéristique importante de l'investisseur migrant a trait aux revenus perçus dans le cadre de l'activité exercée dans le pays d'accueil et à l'importance des transferts opérés sur le Maroc. Concernant le premier point, il ressort des résultats de l'enquête un revenu mensuel moyen légèrement

9 Voir Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l'Etranger : Marocains de l'extérieur & Développement. Pour une nouvelle dynamique de l'investissement. Rabat 2005.

supérieur à 20.000 dirhams pour une durée moyenne d'activité de l'ordre de vingt ans. Les transferts annuels moyens opérés par les migrants au cours des cinq dernières années précédant l'investissement, s'élèvent à près de 165.500 dirhams.

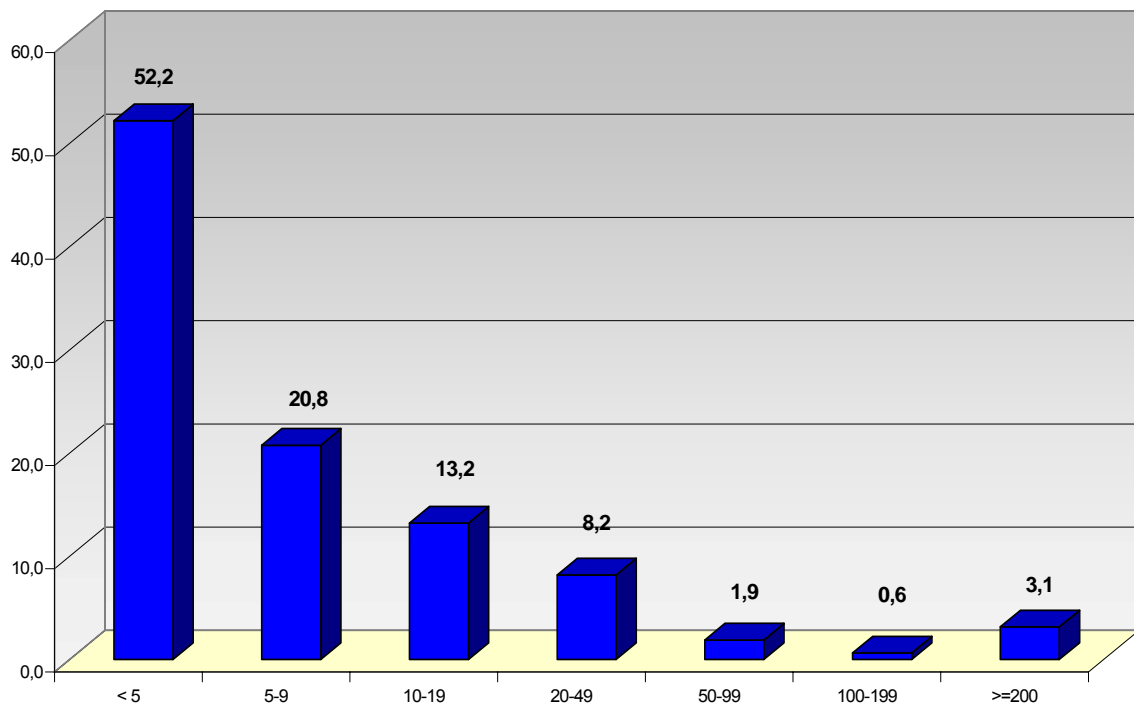
- La réalisation du projet n'est pas obligatoirement liée au retour définitif de l'investisseur dans son pays d'origine. Plus des 2/3 des réponses exprimées montrent en effet, que l'investisseur continue de résider dans le pays d'accueil.
- Quant aux projets d'investissement proprement dit réalisés par les migrants, ils se répartissent entre 52% (160) dans l'industrie, 23% (69) dans l'agriculture, 14% (42) dans les services et 11% (34) dans le commerce. L'évaluation de ces projets du point de vue de l'effort d'investissement consenti et des modalités de financement révèle que ce sont les petits projets, dont le montant d'investissement se situe à moins de 500.000 dirhams qui prédominent en nombre, puisqu'ils représentent près de 40% du total. A l'opposé, les grands projets qui dépassent les cinq millions de dirhams, ne représentent que 14%. Dans l'intervalle, on trouve une gamme de projets dont la part respective décroît avec l'augmentation du niveau d'investissement.

Répartition des projets selon l'importance du coût d'investissement



- En matière de contribution des différents projets (hors agriculture) à la création d'emplois, il ressort des données de l'enquête que la moyenne d'effectif est de 20 emplois, mais la médiane elle, se situe à 4 emplois seulement. Le système productif industriel apparaît dans ces conditions, comme étant le principal pourvoyeur de postes permanents de travail, puisque avec moins de 30% du nombre de projets, sa contribution à l'emploi total dépasse les 75%.

Ventilation des projets selon les tranches d'emploi permanent



Au vu de ce qui précède et des tendances enregistrées, il apparaît que les transferts constitueront encore dans les années à venir l'une des principales ressources en devises du pays, en dépit de la nouvelle configuration des profils des migrants. Il serait toutefois opportun de penser une stratégie qui permettrait un meilleur placement de ces fonds dans des investissements qui véhiculent à la fois ce potentiel financier mais aussi le savoir faire acquis dans les pays d'accueil.

Maroc : la dimension démographique et économique des migrations

Mohamed Mghari

L'émigration marocaine, qui trouve ses origines dans la domination coloniale, connaît aujourd'hui une diversification des destinations, un changement du profil démographique et socio-économique des migrants, et un élargissement de leur origine à l'ensemble du territoire national. Elle s'est fortement accélérée depuis les années 1960, avec un infléchissement à partir du milieu des années 1970, soutenu par un changement de nature de la migration et une transformation du profil des candidats à l'émigration. La migration, qui était à l'origine provisoire et ponctuelle, a subi par la suite de profondes mutations pour devenir une migration permanente, parfois clandestine et s'étendre aux cerveaux du pays.

Dans ce qui suit nous présentons un état des lieux de la migration internationale marocaine fondé sur les statistiques les plus récentes disponibles. Il porte sur la communauté marocaine à l'étranger, la migration de retour, les étrangers résidant sur le territoire et enfin, sur la migration irrégulière ou clandestine au départ du Maroc et en transit par le Maroc.

Evolution du stock de la communauté Marocaine à l'étranger

Selon les statistiques du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, les Marocains résidant à l'étranger sont plus de trois millions aujourd'hui. Leur effectif (stock) est passé de 160 mille en 1968, à 680 mille en 1982, 1.943 mille en 1991, 2.582.097 en 2002, 3.089.090 en 2004 et enfin 3.185.382 individus en 2005.

Un peu plus de deux millions et demi (2 739 051) vivent en Europe en 2005. Ils représentent le gros (85,9%) des Marocains résidant à l'étranger. Il en est de même pour les immigrés d'autres pays sud et est méditerranéens, tels que les Algériens, les Tunisiens et les Turcs. Les Amériques viennent en seconde position en concentrant environ 7,1% de la communauté Marocaine résidant à l'étranger en 2005 suivies par les pays arabes avec une proportion de 6,7%. Enfin, une partie négligeable des Marocains se trouve dans les pays d'Afrique sub-saharienne.

Sur l'ensemble des ressortissants marocains installés à l'étranger en 2005, près de 32,6% se trouvent en France, pays traditionnel d'immigration, ce qui représente 37,9% de ceux qui vivent en Europe. L'Espagne et La Belgique viennent en deuxième et en troisième position avec respectivement 18,4% et 12,9% des ressortissants marocains en Europe, suivies par l'Italie (12,6%), les Pays-Bas (11,8%) et l'Allemagne (4%). Les autres pays d'Europe abritent des proportions relativement négligeables de marocains.

Parmi les pays arabes, la Libye vient en tête (37,1%) des Marocains qui vivent dans ces pays en 2005, suivie par l'Algérie (29,5%), et de loin par l'Arabie Saoudite (12,9%), les Emirats Arabes Unis (6,1%) et enfin la Tunisie (5,2%). L'émigration des Marocains vers les Pays Arabes est relativement récente (mise à part l'Algérie) et fait suite, en général à des accords passés entre le Maroc et ces pays, en l'occurrence la Libye, l'Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unis et l'Irak. La quasi-totalité de l'émigration marocaine dans ces pays pétroliers est une émigration de travailleurs, à l'opposé de l'Europe, qui a dépassé ce stade en accueillant aussi les membres des familles des travailleurs.

Migration de retour au Maroc

A l'origine, la migration marocaine était une migration de travail. Les migrants, essentiellement des hommes analphabètes et sans qualification particulière, laissaient au pays femmes et enfants. Leur

séjour à l'étranger était envisagé comme provisoire. Ils étaient censés retourner au pays après une période plus ou moins longue à l'étranger, où peu optaient pour la nationalité du pays de résidence.

Le mythe du retour a pris fin avec l'arrêt de la migration pour raison de travail et la mise en œuvre de la procédure du regroupement familial entamée vers le début des années 1970. Progressivement, les migrants marocains développent une tendance à l'installation définitive dans les pays de résidence. Les Marocains résidant en France sont les premiers à s'inscrire dans cette démarche, suivis par ceux de Belgique, des Pays-Bas et d'Allemagne.

Ils vont être de plus en plus nombreux à bénéficier du regroupement familial et à demander la nationalité du pays d'accueil, ce qui confirme leur volonté de s'y installer durablement. Cette tendance est en outre renforcée par la situation socio économique du Maroc, qui dissuade le migrant d'envisager son retour, et par le constat de l'échec des tentatives de certains migrants de retour. Le retour devient un mythe et, même si le pays d'origine reste très présent dans la mémoire du migrant, il est de plus en plus rare qu'un père de famille rentre y définitivement en laissant ses enfants et petits enfants, qui n'ont aucun désir d'aller vivre dans un pays dont ils ignorent tout.

Un certain nombre de Marocains sont pourtant revenus, même s'il s'agit d'un mouvement de faible ampleur. L'enquête sur « la Migration de Retour des Marocains Résidant à l'Etranger » réalisée entre octobre 2003 et janvier 2004 par le Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (CERED) dans les régions du Gand Casablanca et de Souss-Massa-Draa¹ révèle les caractéristiques des migrants de retour en tant que principaux acteurs de la migration (PAM)².

Les migrants de retour PAM comportent un faible pourcentage de femmes. Leur âge moyen est de 64 ans. Environ 87,7% des migrants de retour sont âgés de 50 ans et plus (72,5% de 60 ans et plus). Il faut signaler, cependant, une proportion significative de migrants de retour âgés de 40-49 ans (6,8%), tandis que 5,5% seulement ont moins de 40 ans.

Près de 89,3% des migrants de retour ont vécu en Europe occidentale contre 7,2% dans les pays arabes et 3,5% dans d'autres pays. Parmi ceux ayant séjourné en Europe, la majorité se trouvait en France (73%) suivie par l'Italie (7,1%), la Hollande (4%) et la Belgique (3,7%).

Un pourcentage important de migrants de retour n'avaient pas d'attache familiale dans leur pays d'émigration, ce qui peut avoir facilité leur retour. Environ les deux tiers (69,6%) ont vécu la situation de migration seuls, en l'absence du conjoint resté au pays, contre 25,9% qui ont fini par faire venir leur conjoint ; 4,6% des migrants de retour avaient un conjoint qui vivait déjà à l'étranger. Le retour est facilité par la non mixité du mariage, la conjointe étant dans la quasi-totalité des cas (96,4%) une compatriote. Sur les 28% qui avaient leur conjoint avec eux à l'étranger, 21% affirment que celui-ci est également rentré. Pour le reste (6,6%), le conjoint n'est pas retourné au Maroc : dans 35,8% des cas, la décision de ne pas suivre au Maroc le migrant de retour s'est faite en l'absence du consentement de celui-ci.

L'étude a permis de constater que la contribution au développement local est plus importante que la participation à la population active, qui est faible. Elle a aussi permis de constater le faible nombre de migrants qui disposent des compétences et des moyens financiers nécessaires à la réalisation de projets de développement au Maroc.

L'étude a signalé les secteurs d'investissement, les obstacles rencontrés, les limites des actions entreprises. Outre le secteur immobilier, les investissements se portent sur des activités peu

1 CERED, 2006, La réinsertion des migrants de retour au Maroc « Analyse des résultats de l'enquête sur la migration de retour des marocains résidant à l'étranger de 2003-2004.

2 Le migrant de retour qui est le principal acteur de la migration dans le ménage est l'unité d'observation de cette enquête. Il s'agit de toute personne responsable du projet migratoire au sein du ménage échantillon qui a pris la décision d'émigrer à l'étranger, de s'y installer pour une période donnée et de retourner définitivement au Maroc. Dans la suite de cette synthèse on le désignera par le migrant de retour tout court.

productives ou à faible rendement. Le fait que 26,9% des migrants de retour aient réalisé au moins un investissement au Maroc dénote une tendance intéressante à vouloir investir. Cette tendance est toutefois contrebalancée par la faiblesse des investissements et par la recherche d'une localisation qui est peu économique : en effet, pour 46% des projets, c'est la proximité de la famille et pour 28%, c'est la disponibilité d'un terrain ou d'un logement familial. Dans près d'un cas sur cinq (18,5%) une raison économique explique la localisation de l'investissement.

S'agissant de l'apport économique des migrants de retour, l'enquête souligne la part importante des activités tertiaires (72,4% du total des projets d'investissement), suivie par les activités secondaires (15,2%) et primaires (12,4%). Par secteur d'activité et par ordre d'importance les projets concernent : le commerce (39,1%), les services (27,7%), l'agriculture (13,5%), l'industrie et l'artisanat (9,2%), les BTP (5,8%), le transport et communication (4,3%) et autres (1,5%).

Les montants investis sont également modestes : près de 60% ont un montant inférieur à 200.000 dirhams ; 15% un montant compris entre 200.000 et 500.000 dirhams ; 15% un montant se situant entre 500.000 et 1 million de dirhams ; moins de 10% dépassent le million de dirhams. Les limites de ces investissements s'expliquent par les modalités de financement qui relèvent en majorité (86% des projets) de l'autofinancement, le reste se répartissant entre 9% en crédits bancaires et 5% en prêts auprès de personnes et autres sources informelles.

Concernant le statut juridique des projets d'investissement, celui d'indépendant domine : plus des trois quarts des projets des migrants de retour (76,8%), 16,3% sont des affaires « familiales ». Seuls près de 7% sont sous forme de société.

Il s'agit généralement de très petits projets qui créent peu d'emplois : près de 12% n'en créent pas et plus de neuf dixième des autres projets (91,2%) créent moins de dix emplois, 3,8% de 10 à 19 emplois, 3,1% entre 20 à 49 emplois, et 1,9% seulement 50 emplois et plus.

L'ensemble de ces constats convergent vers la conclusion que le potentiel d'investissement des migrants de retour est faible, d'abord en raison d'une insuffisance de capitaux. En effet, ceux qui n'ont pas monté de projets avancent comme raison principale l'insuffisance de capitaux (59%). Cette raison n'explique pas à elle seule les limites de la contribution économique du migrant de retour : s'y ajoutent les contraintes de toutes sortes rencontrées tout au long du parcours d'investissement. Car, même lorsque le migrant de retour manifeste le désir d'investir et entreprend de le faire, le risque d'abandon est relativement élevé et s'explique par les contraintes administratives rencontrées (34%), suivie de loin par les problèmes de confiance (13%), l'insuffisance des capitaux (10%) ou du marché (9%), la concurrence trop vive (8%) et d'autres raisons.

L'étude a également tenté d'évaluer l'impact de la contribution des migrants de retour sur le développement local, économique et social (les routes : 26% ; les puits : 25% ; les fontaines : 13% ; l'électricité : 12,5%).

En fin de compte, les résultats de l'étude ne permettent pas d'accréditer l'idée que la migration de retour puisse véritablement contribuer au développement et à la croissance économique du Maroc.

La population étrangère au Maroc

Selon la Direction Générale de la Sûreté Nationale l'effectif de la population étrangère présente officiellement sur le territoire marocain est évalué à 62 348 personnes en 2005, soit 0,2% de la population du Maroc. Parmi ces résidents étrangers au Maroc, plus de 46,7% en 2005 viennent d'Europe, principalement de France, dont les ressortissants représentent la première communauté étrangère au Maroc (28,5% de l'ensemble des étrangers), suivis des Espagnols (5,1%), Italiens (2,1%), Belges (1,3%), Allemands (1,2%) et Anglais (1,2%). Les immigrants d'origine africaine constituent la seconde communauté étrangère au Maroc après les européens. Il s'agit essentiellement des Algériens (18,6%), Tunisiens (3,1%), Sénégalais (2,4%), Congolais (2,1%), Ivoiriens (1,4%), Egyptiens (1,2%).

Les asiatiques se placent en troisième position, essentiellement des Chinois (1,2%). Enfin les Amériques, avec en tête les Etats Unis (1,7%).

Migration irrégulière ou clandestine au départ du Maroc et en transit par le Maroc

La migration qualifiée d'irrégulière, illégale ou encore clandestine prend une importance considérable. C'est un phénomène mondial, répandu aussi bien dans les pays développés – Etats Unis et Europe occidentale – que dans les pays en voie de développement, en particulier en Afrique où les frontières héritées de la colonisation (notamment dans des pays comme le Ghana, le Nigeria, la Côte d'Ivoire et l'Afrique du Sud) ne constituent pas pour les populations riveraines des barrières étanches.³

Si l'Afrique est aussi une terre d'immigration (sur les 200 millions de migrants dans le monde 16,3 millions se trouvent en Afrique, dont 9,2 millions de réfugiés), les flux migratoires ont tendance à se diriger de plus en plus vers le nord du continent. Cette mobilité acquiert une importance particulière dans le bassin méditerranéen, espace où l'immigration constitue un enjeu central dans les relations entre les deux rives.

Dans cet espace, la migration clandestine n'est certes pas un phénomène nouveau. Dès les années 1950 et surtout 1960 et 1970, elle existait parallèlement à la migration légale. En France, par exemple, dès l'après guerre, l'immigration clandestine en provenance d'Espagne et d'Italie avait pris une certaine intensité. Un scénario assez similaire à ce qui se passe actuellement dans le Détroit de Gibraltar se produisait alors dans les Pyrénées pour les émigrés en provenance d'Espagne et du Portugal.⁴

L'immigration clandestine était tolérée et relativement marginale à l'époque. De nos jours, notamment depuis la signature des accords de Schengen en juin 1990, l'établissement de visas, le contrôle rigoureux aux frontières et le système très sélectif de délivrance de permis de travail, en réduisant l'émigration légale et en entravant la circulation des personnes, ont favorisé le développement de la migration clandestine.

Du fait de sa proximité géographique, le Maghreb, en particulier le Maroc, est devenu un point de départ et de passage en masse de migrants clandestins, avec l'Espagne et l'Italie pour destination privilégiée.

Enfin, depuis peu, le Maroc semble être devenu un pays d'immigration, dans la mesure où un nombre de plus en plus important de migrants subsahariens en transit par le Maroc s'y installent.

La dimension du phénomène de la migration clandestine et de transit

Par nature, cette forme de migration est difficile à évaluer. Ali Bensaad estime en 2001 à 65.000 par an les migrants transitant par Agadez, carrefour migratoire captant l'essentiel de ces flux⁵. Au Maroc, cette migration est devenue visible dans plusieurs villes. La Direction de la Migration et de la surveillance des frontières estime le stock des migrants subsahariens à environ 10 000⁶ personnes en 2005, chiffre voisin de celui rapporté par le quotidien espagnol *El País* du 10 mars 2006, citant un rapport de la police espagnole selon lequel entre 10 000 et 15 000 personnes seraient massées dans des camps de fortune pour tenter une traversée risquée.

3 Conférence donnée au CIDOB –Barcelone le 24 mai 2006 .Un pays comme la Côte d'Ivoire a abrité jusqu'à 1,7 million de travailleurs immigrés qui constituait 46% de la population de sa capitale.

4 HERMET . G. : Les Espagnols en France : immigration et culture. Edit Ouvrière Paris. 1967. TRINDADE, M.B : Les immigrés portugais : observations psychosociologiques. Thèse en Lettres . Paris 1970.

5 Idem.

6 Données publiées par la MAP (Magreb Arab Press), Janvier 2006.

Cette évaluation est largement en deçà des statistiques sur les interceptions de personnes en situation d'illégalité par les autorités marocaines, lesquelles révèlent l'importance et l'évolution du phénomène entre 2000 et 2005 (Tableau 1). Ces interceptions sont en légère croissance, de 24 245 cas en 2000 à 30 000 en 2005. A l'exception de l'année 2002, le nombre d'arrestations de migrants clandestins en provenance de l'Afrique subsaharienne dépasse celui des nationaux, et la différence entre les deux chiffres tend à augmenter.

Tableau 1 : Interceptions des migrants clandestins par les autorités marocaines entre 2000 et 2005

Origine	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nationaux	9.850	13.002	16.100	12.400	9.353	8000
Etrangers	14.395	15.000	15.300	23.851	17.252	22.000
Total	24.245	28.002	31.400	36.251	26.605	30.000

Source : Ministère de l'Intérieur, Maroc

Bien que cela soit difficile à déterminer, on estime qu'en 2005 environ 15.000 migrants ont pu être expulsés à travers la frontière par les autorités marocaines.

Les statistiques marocaines confortent celles élaborées par les sources espagnoles. D'après celles-ci, le nombre de migrants clandestins arrêtés à leur arrivée sur les côtes de la péninsule ibérique ou aux Îles Canaries s'est élevé entre le 1er janvier et le 31 décembre 2004 à 15.675 personnes contre 19.176 l'année précédente, enregistrant une baisse de 18%. Le nombre de « pateras » saisies s'élève à 740 en 2004 contre 942 en 2003, soit une baisse de 21 %. En 2005, cette tendance s'est confirmée, avec une baisse de 23% pour les pateras interceptées et de 25% pour les migrants détenus.⁷

Aux îles canaries, le nombre de migrants irréguliers arrivés par pateras en 2005 a connu une baisse de 44% par rapport à 2004 (4715 contre 8426 migrants). La majorité des clandestins venaient d'Afrique Subsaharienne. Le nombre de pateras a quant à lui baissé de 26% (219 en 2005 contre 294 en 2004). La baisse a été particulière à Fuerteventura : 239 pateras en 2004 contre seulement 26 en 2005, mais plus de migrants ont été arrêtés à la grande Canarie 1347 en 2005 contre seulement 373 en 2004.

7 En 2003, même si le nombre de pateras a baissé par rapport à 2002 (942 et 1002 respectivement), le nombre de passagers de ces pateras a augmenté sensiblement (19.000 et 19.176 respectivement), ce qui montre que les embarcations sont de plus en plus chargées.

Tableau 2 : Immigrants détenus et “pateras” interceptées en 2004-2005 par les autorités Espagnoles

	Immigrants détenus			Pateras Interceptées		
	2004	2005	Variation	2004	2005	Variation
Lanzarote	469	329	-140	17	26	9
Fuerteventura	7.470	2.271	-5.199	239	69	-170
Grande Canarie	373	1.347	974	36	107	71
Tenerife	114	768	654	2	17	15
Total Iles Canaries	8.426	4.715	-3.711	294	219	-75
Almería	2.241	1.853	-388	89	124	35
Granada	2.745	2.678	-67	103	70	-33
Malaga	686	748	62	32	31	-1
Cádiz	1.295	1.375	80	75	56	-19
Ceuta	268	224	-44	143	49	-94
Melilla	8	188	180	2	18	16
Murcia	2	0	-2	1	0	-1
Ibiza	4	0	-4	1	0	-1
Total Zone du Détroit	7.249	7.066	-183	446	348	-98
Total National	15.675	11.781	-3.894	740	567	-173

Source : Secrétariat d'Etat à l'Emigration et Immigration

Cette baisse est expliquée par les responsables des deux pays par le rôle de la coopération maroco-espagnole. Cette coopération avait permis le démantèlement de 400 filières de trafic d'êtres humains et l'avortement de 26.000 tentatives d'immigration clandestine, dont celles de 17.000 subsahariens, et ce dans des opérations menées à l'intérieur du Maroc⁸. En outre, 283 responsables des embarcations qui ont servi pour la traversée ont été incarcérés, soit 26 % de plus qu'en 2003.

Tandis que le nombre de détenus et de pateras interceptées marque une nette tendance à la baisse, la migration clandestine augmente, car le Détroit de Gibraltar ne constitue un lieu de passage que pour environ 5% de la migration clandestine.⁹ C'est ce qu'indiquent le nombre des demandes de régularisation en Espagne qui a évolué de 183 944 cas en 2000 à 691 000 cas en 2005 et celui des rapatriements à partir d'Espagne qui a évolué de 45 540 à 121 121¹⁰ entre 2001 et 2004.

8 APDHA : Droits de l'homme à la Frontière Sud : Rapport sur l'immigration clandestine durant l'année 2005. Janvier 2006.

9 Entretien avec Mme Nezha Chekrouni , Ministre Déléguée auprès du Ministre des Affaires Etrangères et de la coopération Chargée de la communauté Marocaine à l'Etranger le mercredi 25 janvier 2006 à 15h.

10 Ministère Espagnol de l'Intérieur.

Ces migrants sont originaires d'une quarantaine d'Etats africains. La majorité d'entre eux, selon le Ministère de l'Intérieur marocain, sont originaires du Mali, du Sénégal, de la Gambie, du Nigeria et du Ghana. Mais l'identification de leur nationalité demeure souvent difficile en raison de l'ambiguïté de leur déclaration. Les données disponibles pour 2004 nous fournissent des informations détaillées sur la nationalité de ces migrants.

Tableau 3 : Migrants interceptés au Maroc par nationalité (2004)

Nationalité (ou région)	Nombre de migrants
Maliens	4655
Sénégalais	3049
Ghanéens	1523
Maghrébins	1156
Gambiens	1029
Libériens	876
Nigériens	758
Guinéens	687
Asiatiques	575
Sierra léonais	522
Camerounais	439
Congolais	395
Nigériens	362
Ivoiriens	324
Béninois	270
Mauritaniens	224
Soudanais	80
Burkinabais	71
Gabonais	39
Zimbabwéens	38
Togolais	32
Angolais	20
Ougandais	19
Tchadiens	18
Centrafricains	13
Zambiens	13
Rwandais	12
Ethiopiens	11
Sud-africains	8
Comoriens	8
Tanzaniens	7
Kenyens	6
Namibiens	6
Djiboutiens	5
Capverdiens	1
Botswanais	1

Source : Direction de la Coopération Internationale : Ministère de l'Intérieur : Immigration et émigration au Maroc. Rapport 2004, p. 60.

Quel est le profil de ces migrants ? On sait que ce sont les plus entrepreneurs qui tentent « l'aventure », comme ils la nomment eux-mêmes. L'enquête menée par la CIMADE, en dépit de la petite taille de l'échantillon, donne quelques indications sur leurs caractéristiques. Les candidats à l'émigration clandestine transitant par le Maroc, sont des personnes disposant d'un métier (artisans, commerçants, ouvriers : 47%) et d'un bon niveau d'éducation (étudiants et fonctionnaires : 20%), ce qui atteste que les candidats à l'émigration, non seulement ne sont pas les plus démunis, mais aussi qu'ils ont des chances d'intégration grâce à leur niveau de qualification (Tableau 4). La majorité des migrants en transit ont un niveau d'éducation non négligeable, et 23% un niveau universitaire (Tableau 5).¹¹ Ils appartiennent à des catégories suffisamment aisées dans leur pays d'origine, pour disposer des moyens nécessaires à leur projet migratoire.

Tableau 4 : Migrants subsahariens en transit au Maroc selon leur activité dans leur pays d'origine

Activité/Profession	Nombre
Agriculteur	6
Artisan/Commerçant	27
Employé/Ouvrier	20
Etudiant	14
Fonctionnaire	6
Militaire	2
Pasteur	2
Profession libérale ou intellectuelle	6
Sans activité	12
Total	95

Source : Rapport Cimade sur les migrants subsahariens au Maroc, Paris, Octobre 2004.

Tableau 5 : Migrants subsahariens en transit au Maroc selon leur niveau d'étude dans leur pays d'origine

Niveau d'étude	Nombre de migrants
Sans instruction	9
Ecole primaire	14
Ecole coranique	5
Collège	6
Formation technique	8
Secondaire	16
Bac	14
Etudes supérieures	23
Total	95

Source : Rapport Cimade sur les migrants subsahariens au Maroc, Paris, Octobre 2004.

¹¹ Ce taux corrobore celui avancé par Ali Bensaad fondé sur une enquête couvrant un échantillon plus important : 20% . Cf . A. Bensaad op , cit , p 17

Profils de la migration clandestine et de transit

L'évolution récente de l'émigration clandestine a été marquée par l'apparition de nouveaux profils d'émigrés clandestins. Les changements constatés se sont opérés au niveau de quatre paramètres.

1. Sexe : la migration clandestine, masculine au départ est devenue mixte ; de plus en plus de femmes tentent l'aventure dans les mêmes conditions difficiles que les hommes. Il est devenu très fréquent que des femmes, parfois enceintes, empruntent ces embarcations de fortune avec des hommes pour traverser le Déroit de Gibraltar.
2. Age : des enfants mineurs émigrent dans la clandestinité. Se cachant dans des camions remorques, sous des cars ou dans des containers, leur présence est devenue visible dans certaines villes d'Italie et d'Espagne.
3. Instruction : les migrants clandestins qui étaient des personnes analphabètes ou avaient un niveau de formation professionnelle généralement bas, sont de plus en plus instruits avec une proportion significative de diplômés et de lauréats d'écoles de formation professionnelle.
4. Région d'origine : les candidats à l'émigration clandestine sont originaires non seulement des pays du Maghreb mais aussi d'Asie et surtout d'Afrique subsaharienne. La question migratoire prend ainsi une dimension continentale.¹² L'origine africaine, initialement limitée au Sahel, s'étend à toute l'Afrique.

Les itinéraires des migrants clandestins et de transit

Voyageant le plus souvent par voie de terre, à travers le Sahara pour les uns, ou le long du Nil pour les autres, un nombre croissant d'Africains tentent de rejoindre la rive nord de la Méditerranée.

Le voyage commence souvent au-delà du désert du Ténéré, à Agadez, au centre du Niger. Cette cité est devenue le nouveau carrefour migratoire vers lequel confluent presque tous les flux en provenance de l'Afrique de l'Ouest. Par dizaines de milliers, ces migrants enjambent le désert dans des conditions "dantesques" pour rejoindre la Libye, ou le Maroc via l'Algérie, ou encore la Mauritanie. Sur les confins méridionaux du Maghreb, certaines grandes villes du Sahara (Sebha en Libye, Tamanrasset en Algérie et récemment Nouadhibou en Mauritanie) sont devenues de véritables plaques tournantes de la circulation migratoire à destination de l'Afrique méditerranéenne.

Le voyage à destination de la Libye se fait dans des camions surchargés de marchandises et transportant jusqu'à cent personnes dans un invraisemblable exercice d'équilibre. A destination de l'Algérie et afin d'échapper aux contrôles, le voyage se fait à bord de pick-up tout aussi surchargées, transportant de 25 à 30 passagers.

Quand ils n'ont pas la chance de franchir cette frontière, les migrants raflés sont refoulés et lâchés dans le désert. Les trois points de refoulement de ces migrants par l'Algérie sont Tin Zouatin et Borj Moktar à la frontière algéro-malienne et In Guezzam à la frontière algéro-nigérienne. Ali Bensaad a pu constater qu'au cours des mois de décembre 2004 et janvier 2005, les refoulements se faisaient au rythme de 300 à 600 personnes une à deux fois par semaine, soit une moyenne à ce seul point de 3000 personnes par mois. Selon les autorités nigériennes, il y en aurait autant à In Guezzam.¹³

Ce périlleux voyage se termine parfois dans les mirages du désert, une mort anonyme très peu connue jusqu'à l'incident de mai 2001. La panne d'un camion dans le désert à la frontière sud de la

12 voire même intercontinentale. Puisque les autorités marocaines ont interceptés des migrants clandestins asiatiques(Pakistan, Inde , Bangladesh,...) et latino-américains(Colombie).

13 Ali Bensaad : Le migrations transsahariennes : une mondialisation par la marge. Maghreb- Machrek N° 185 Automne 2005.

Libye avait alors été fatale à cent quarante migrants subsahariens, qui y laissaient la vie.¹⁴ Ces drames de désert ne bénéficient pas de la couverture des médias comme ceux du Détroit de Gibraltar ou des îles Canaries.

Le principal point d'accès des migrants subsahariens au Maroc est la frontière avec l'Algérie (plus de 90% des flux), le reste passant par les postes frontières officiels notamment l'aéroport de Casablanca, étant donné que les ressortissants de plusieurs pays africains ne sont pas astreints au régime du visa.

L'itinéraire emprunté par ces migrants subsahariens, une fois franchie les frontières entre le Mali, le Niger et l'Algérie, passe par Ghardaya, Maghnia, Beni Drar, Ahfir, Berkane, Aklim, Zaïo, Selouane, Nador, soit plus de 3000 Kms pour un voyage qui dure jusqu'à trois mois.

Une fois cette première barrière franchie, les migrants ne sont pas au bout de leur peine. Au Maroc, leurs destinations principales sont Nador, Tanger, Ceuta, Melilla, Rabat et Casablanca, mais de plus en plus les provinces sahariennes commencent à les attirer. Les dispositifs sécuritaires au Détroit de Gibraltar (SIVE, patrouilles mixtes,...) les acculent à descendre au Sud pour tenter une traversée plus périlleuse vers les îles Canaries.

Quand ils sont pris dans les rafles, ils sont refoulés vers l'Algérie voisine. Près de Maghnia, un camp s'est constitué rassemblant à la fois les refoulés et les nouveaux arrivants. Le taux de récidive, selon les autorités marocaines, s'élève à 70%. Les uns et les autres ont un seul objectif, traverser la frontière. Une fois franchie cette barrière, la Méditerranée constitue un ultime obstacle dans leur périlleux périple, rendu encore plus infranchissable par les dispositifs logistiques et réglementaires aux frontières de l'Union européenne. Ces migrants se retrouvent ainsi bloqués au Nord du continent africain.

Conclusion

La pression migratoire des ressortissants d'Afrique subsaharienne demeure très forte au Maroc. Toute tentative de modération du phénomène nécessite d'agir sur les causes profondes qui l'engendrent et le maintiennent, sachant bien que la tâche est très complexe et s'inscrit dans la durée. La forte propension à émigrer prend source dans un milieu où les frustrations sont nombreuses et diverses. Si l'on n'agit pas à ce niveau, les flux continueront à s'intensifier parce que, selon le mot l'ex-président sénégalais Abdou Diouf « on n'arrête pas la mer avec les bras ».

14 Le Monde Diplomatique, septembre 2001.

Maroc : la dimension juridique des migrations

Khadija Elmadmad

Le rapport 2005 traitait du cadre juridique et institutionnel de la migration au Maroc et donnait une idée générale de la législation marocaine concernant la migration et les migrants en 2004, ainsi que des institutions oeuvrant dans ce domaine. Le présent chapitre propose une mise à jour sur les trois points suivants :

- I. Les nouvelles réformes juridiques et institutionnelles concernant la migration au Maroc
- II. L'application des instruments juridiques relatifs à la migration et à ses problèmes
- III. Les nouveaux développements en rapport avec la migration au Maroc

I. Les nouvelles réformes juridiques et institutionnelles concernant la migration au Maroc

Depuis les années 2000, le Maroc a initié et fait aboutir un vaste processus de réformes visant à instaurer un état de droit dans le pays¹. En 2005 et 2006 plusieurs réformes juridiques et institutionnelles ont été entreprises en matière de migration.

A. De nouvelles réglementations et de nouveaux textes concernant les droits des migrants au Maroc

La liberté de circulation entre le Maroc et l'Algérie a connu des développements importants en 2005 et 2006 et des réformes de certaines lois et réglementations ayant un impact sur les migrants ont été lancées, comme celle du Code de la nationalité marocaine ou de l'assurance maladie obligatoire.

1. La Liberté de circulation entre le Maroc et l'Algérie

La réglementation du système des visas entre les deux voisins a changé en 2005. En marge du 27^{ème} Sommet arabe d'Alger (21-22 mars 2005), une rencontre a eu lieu entre le Roi Mohammed VI et le Président Bouteflika, à la suite de laquelle l'Algérie a annoncé l'abolition des visas pour les Marocains à l'entrée en Algérie. Cette décision suit de huit mois celle du Maroc d'abolir les visas pour les Algériens se rendant au Maroc. Elle a été accueillie favorablement par le Maroc².

Les frontières entre les deux pays étaient fermées depuis 1994. En août de cette année-là, un attentat avait eu lieu à l'hôtel Asni de Marrakech, faisant plusieurs morts parmi des touristes espagnols. Des ressortissants algériens étant impliqués, les autorités marocaines décidèrent alors de reconduire à la frontière des Algériens de passage au Maroc puis elles imposèrent un visa pour les ressortissants algériens. En réponse, Alger ferma sa frontière et appliqua la réciprocité en matière de visa.

En juillet 2004, le Maroc décida que l'accès au territoire marocain pour les ressortissants algériens n'était plus soumis aux formalités de visa. Cette décision était motivée par « *une volonté sincère et*

1 Mireille Duteil, « Comment Mohammed VI veut changer le Maroc », Le point N° 1706 du 26 mai 2005, Spécial Maroc pp. 34-43.

2 « Après la levée des visas décidée par le Président Abdel Aziz Bouteflika, le Maroc se félicite de la décision algérienne », Le Matin du Sahara ,04 avril 2005, p.1.

déterminée du Maroc d'inscrire ses rapports avec l'Algérie voisine dans une dynamique nouvelle, au service du rapprochement entre les deux peuples maghrébins frères »³.

La réciprocité algérienne fut décidée en avril 2005, sans que l'abolition des visas soit suivie d'une réouverture de la frontière terrestre, qui « demandera de nombreux mois », a déclaré le Président Bouteflika le 5 avril 2005⁴.

Ainsi, si les citoyens des deux pays sont théoriquement libres de circuler, ils ne peuvent le faire que par avion ou par mer. La réouverture de la frontière terrestre est cependant vitale pour l'économie de toute la zone frontalière des deux pays, laquelle a considérablement pâti des contrecoups de la crise de 1994. L'effet de la fermeture des frontières terrestres sur l'économie des zones frontalières est durement ressenti, même si la contrebande appelée « *trabendo* » n'a jamais cessé.

Le Maroc et l'Algérie entretiennent des relations en dents de scie. Le tournant positif pris en mars 2005 a donné l'espoir d'une amélioration, surtout pour les 45.000 Marocains qui avaient été expulsés d'Algérie dans les années 1975 et leurs biens confisqués. Certains avaient même été séparés de leurs familles. C'est ainsi qu'en juillet 2006, ces « *Marocains expulsés d'Algérie* » ont décidé de créer une association nommée « *L'Association des Expulsés d'Algérie* » avec l'objectif de revendiquer leurs droits. Cette ouverture avait donné aussi une lueur d'espoir à la communauté marocaine installée en Algérie pour acquérir des droits dont elle est privée actuellement, comme le droit de propriété ou d'accès à l'emploi.⁵

2. La révision du Code de nationalité

Le Code marocain de nationalité est en cours de réforme. La révision a pour objectif de le rendre moins sexiste et plus égalitaire. Cette réforme entre dans le cadre des nouvelles orientations du Maroc en matière de droits humains. L'année 2005 a été marquée par plusieurs initiatives visant à élargir ces droits, par l'adhésion à divers instruments internationaux (comme le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966) ou par la levée des réserves concernant l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales du 21 décembre 1965, les articles 20 et 22 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 et l'article 14 de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989⁶.

La révision du Code de la nationalité était revendiquée afin de permettre aux femmes marocaines de transmettre leur nationalité à leurs enfants et de régler ainsi les problèmes des enfants nés du

3 Comme l'avait souligné l'Agence Maroc Presse à cette date.

4 Cf. Olivia Marsaud, Algérie-Maroc : le dégel ? Depuis quelques mois, les deux pays semblent vouloir assainir leurs relations, Voir : http://www.algeria-watch.org/fr/article/pol/maghreb/marocains_visas.htm.

5 Voir pour plus de détails, Omar Dahbi, le Mal-vie des Marocains d'Algérie dépourvus de droits: ils ne peuvent pas accéder à la propriété, ni voir un commerce, ni obtenir un emploi, in *Aujourd'hui le Maroc* du 17 mars 2005, pp.1 et 4; Voir aussi Tarik Qattab, Les Marocains d'Algérie livrés à eux-mêmes : entretien avec Ali El Idrissi, un ancien professeur à l'Université d'Alger, in *Aujourd'hui le Maroc* du 17 mars 2005, p.5.

6 Par le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, tout Etat qui devient partie au Pacte reconnaît que le Comité des droits de l'homme a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation d'un des droits énoncés dans le Pacte. L'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales du 21 décembre 1965 est relatif à la compétence du Comité pour l'élimination des discriminations raciales de recevoir et examiner des communications émanant de personnes ou de groupes de personnes relevant de sa juridiction qui se plaignent d'être victime d'une violation par l'Etat partie à la Convention. Les articles 20 et 22 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 sont relatifs à la compétence du Comité contre la torture de recevoir des communications émanant des particuliers. L'article 14 de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 est relatif à la liberté de conscience et de religion de l'enfant.

mariage entre un étranger et une marocaine. La décision d'octroyer la nationalité marocaine à des enfants nés de mère marocaine et de père étranger a été prise par le Roi Mohammed VI dans son discours de la fête du trône du 30 juillet 2005 : «*Soucieux de toujours répondre aux préoccupations réelles et aux aspirations légitimes et raisonnables de tous les citoyens - qu'ils résident au Royaume ou à l'étranger -, Nous avons décidé, en Notre qualité de Roi-Commandeur des Croyants (Amir Al-Mouminine), de conférer à l'enfant le droit d'obtenir la nationalité marocaine de sa mère*»⁷.

La réforme du Code de nationalité – qui datait de 1958 – vise à harmoniser ses dispositions avec celles du Code de famille, ou *Moudouyana* du 5 février 2004, qui a instauré une certaine égalité entre la femme et l'homme. Plusieurs dispositions de la *Moudouyana* ont été révisées afin de préserver les droits et la dignité de la femme et des enfants, comme le précise le discours royal du 30 juillet 2005.

Le Code de la nationalité de 1958 n'accorde pas à la Marocaine le droit de transmettre automatiquement sa nationalité à ses enfants (comme c'est le cas pour le Marocain), a fortiori à son époux. L'article 6 de ce code, relatif à la nationalité par la filiation, stipule : " 1) *Est Marocain l'enfant né d'un père marocain, 2) l'enfant né d'une mère marocaine et d'un père inconnu*". Cette disposition de la loi, rendue obsolète par le nouveau Code de la famille, devrait être changée par la suivante : "*Est Marocain l'enfant né de père marocain ou de mère marocaine*".

Le projet de réforme du Code de nationalité a été adopté le 18 janvier 2007 par un Conseil de Gouvernement, puis confirmé par un Conseil de Ministres le 1^{er} février 2007. Le projet se trouve actuellement auprès du Parlement.⁸ Il devrait être débattu et voté par les deux chambres du Parlement, puis promulgué par Dahir et publié au Bulletin Officiel, avant qu'il n'entre en vigueur. Une fois promulgué, le texte mettra fin aux problèmes des enfants nés d'un père étranger et d'une mère marocaine qui rencontraient beaucoup d'obstacles pour s'intégrer dans le pays et notamment pour travailler : le secteur public leur était fermé et pour exercer dans le privé, il leur fallait renouveler un contrat chaque année au Ministère de l'Emploi.

Tel que soumis par le Gouvernement au Parlement, le projet de nouveau Code de nationalité garantit la nationalité à presque tous les enfants nés au Maroc. Il donne plein droit à toutes les Marocaines, qu'elles vivent dans le pays ou à l'étranger, de transmettre leur nationalité à leurs enfants. Même les enfants non reconnus par leur père à leur naissance bénéficieront désormais de la nationalité⁹. L'enfant étranger adopté pendant plus de cinq ans aura aussi droit à la nationalité marocaine si sa mère adoptive le souhaite ou si lui-même entreprend la démarche deux ans avant sa majorité. De même, l'article 9 de ce projet de loi facilite l'obtention à la majorité de la nationalité marocaine aux « *enfants nés au Maroc de parents étrangers si ces parents sont eux-mêmes nés au Maroc* ». Lorsque le père seul est né au Maroc, « *il doit appartenir à un pays dont la religion est l'Islam et ou la langue parlée relève de la langue arabe* ». L'article 19 du projet de texte permet aux « *enfants marocains vivant dans le pays où la double nationalité est interdite de choisir de ne pas bénéficier de la nationalité marocaine et d'opter pour celle de son autre parents* »¹⁰.

La réforme du Code de la nationalité marocaine a été critiquée par certains acteurs de la société civile marocaine qui l'ont considérée comme « *une réforme du statut de l'enfant dans le Code et non*

7 Voir le Discours de SM le Roi du 30 juillet 2005, prononcé à l'occasion de la fête du trône texte intégral du et annonçant la révision du Code de nationalité marocaine dans la base des données juridiques concernant le Maroc du site web de CARIM.

8 Voir article, Le gouvernement adopte le Code de nationalité, in *Le Matin du Sahara* du 19 janvier 2007, p.1, voir aussi, SM le Roi préside le Conseil des ministres : ...Adoption du projet de loi modifiant et complétant le Code de nationalité..., in *Le Matin du Sahara* du 1er février 2007, p.1 ; Ouverture de la session extraordinaire du Parlement : Les Commissions sont appelées à accéder la cadence : le code de la nationalité vient en tête des lois à adopter, in *Le Matin du Sahara* du 13 février 2007, p.2.

9 Cf. Karim Serraj, Transmission de nationalité : le détail de la réforme, in le magazine mensuel, Femmes du Maroc N° 134 du mois de février 2007, p.14.

10 Ibidem, p.14.

une réforme de tout le Code »¹¹. Pour les étrangers adultes, le projet de Code semble être réducteur du droit à la naturalisation et du *jus soli* ou droit du sol. L'article 10 du présent Code de nationalité, relatif à l'acquisition de la nationalité marocaine par le mariage (considéré comme inégalitaire étant donné qu'il ne donne pas les mêmes droits à la femme et à l'homme en matière de transmission de leur nationalité à leur conjoint) dispose que : « *La femme étrangère qui a épousé un Marocain peut, après une résidence habituelle et régulière au Maroc du ménage depuis deux ans au moins, souscrire une déclaration adressée au ministre de la Justice en vue d'acquérir la nationalité marocaine. Cette nationalité lui est acquise si, dans les six mois du dépôt de la déclaration, le ministre ne lui a pas signifié son opposition et prend effet à compter de la date de la conclusion de l'union. Demeurent néanmoins valables les actes passés conformément à la loi nationale antérieure de l'intéressée avant l'acquiescement exprès ou tacite du ministre* ». Mais le nouvel article 10, sans accorder les mêmes droits à l'époux étranger de la femme marocaine, réduit le droit de l'épouse étrangère du Marocain au *jus soli* en exigeant une résidence de 5 au lieu de 2 années. De même, l'acte de mariage de la femme étrangère avec le Marocain n'est plus considéré comme donnant droit à la naturalisation comme auparavant, seul le dépôt de la demande de naturalisation auprès de l'administration marocaine crée ce droit. Mais en cas de décès de l'époux marocain ou de divorce, les demandes de naturalisation déposées par les épouses étrangères vont aboutir devant la loi et elles pourront bénéficier de la nationalité marocaine.

Le projet de Code de nationalité a été qualifié de Code « *progressiste mais xénophobe* » car il ne fait aucune allusion aux époux étrangers des femmes marocaines qui vivent dans le pays et qui continueront à être considérés comme des étrangers, même si leurs enfants seront désormais marocains. C'est là une atteinte à un droit universellement reconnu : le droit à vivre en famille. De même, les restrictions au droit du sol ainsi que le double poids, double mesure pratiqué entre les nationalités « *arabes/musulmanes* » et « *le reste du monde* » font du nouveau Code (s'il est adopté) un code relativement xénophobe.

3. *Diverses autres réformes*

Diverses autres réformes juridiques ont été engagées par le Maroc et peuvent profiter aux migrants, qu'ils soient des Marocains émigrés à l'étranger ou des immigrés étrangers vivant au Maroc. Parmi ces réformes, nous pouvons mentionner, entre autres, l'assurance Maladie obligatoire pour tous, la réforme relative à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain ou INDH ou d'autres projets de réformes spécifiques initiés en 2006.

La première réforme instituant une couverture médicale pour tous les travailleurs (au premier stade) et pour tous (au second stade) vise à garantir le droit à la santé à tous. Elle est entrée en vigueur en septembre 2006. Mais l'application de ce régime pose un problème pour certains expatriés qui sont couverts par un régime étranger, et plus particulièrement pour des expatriés détachés dans une filiale implantée au Maroc : les représentations des compagnies aériennes, les centres d'appels, les banques, les chaînes hôtelières, les opérateurs télécoms, les sociétés Lydec et Redal etc. Selon le Directeur du pôle métiers à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), « *il faut distinguer entre ceux dont le pays d'origine est lié par une Convention de sécurité sociale avec le Maroc et les autres* »¹². Les premiers restent soumis au régime de leur pays d'origine alors que ceux dont les pays n'ont pas d'accords de sécurité sociale avec le Royaume relèvent du cadre général prévu par le droit commun et doivent cotiser au régime d'assurance maladie¹³. Pour assurer une couverture médicale plus étendue

11 Une trentaine d'ONG féminine avaient, par exemple, organisé un sit-in devant le Ministère de la Justice à Rabat le 06 décembre 2006 pour appeler à une réforme urgente et effective du Code de nationalité afin de permettre aux enfants et aux conjoints étrangers des femmes marocaines de bénéficier des mêmes droits accordés aux hommes marocains.

12 Cf. article, Morad El Khezzari, L'AMAO ne bouscule pas les régimes d'exception, in journal l'Economiste du 26 septembre 2006, p.5.

13 Ibidem, p.5.

des migrants, le Maroc pense signer plus d'accords de sécurité sociale qui incluent la couverture médicale¹⁴

Quant à l'INDH, elle a été instituée par le discours royal du 18 mai 2005 et a pour objectif principal « *de réduire la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale* »¹⁵. Ces fléaux sont souvent à l'origine de la migration illégale des Marocains vers l'Europe. En cherchant à les réduire par le biais de l'INDH, on pourrait aboutir à réduire l'ampleur de cette migration clandestine. Un rapport sur le développement humain durant les 50 dernières années, élaboré sur instructions royales constitue le fondement des futures actions dans le domaine. Le même rapport précise que « la lutte systématique contre la pauvreté est une préoccupation récente des politiques publiques. »¹⁶

Par ailleurs, lors de la session d'automne 2006 du Parlement marocain, un projet de loi relatif au blanchiment des capitaux a été examiné : le projet de loi 43-05. Ce projet vise à interdire l'exploitation du système financier à des fins criminelles et l'introduction de capitaux générés par des activités illicites ou délictueuses dans l'exercice économique et financier du pays. C'est ainsi que des activités considérées comme soutenant le terrorisme, financées souvent par des trafiquants de drogue ou des contrebandiers vont être taries.

De même, le Maroc se prépare à ratifier le deuxième Protocole facultatif du Pacte international des droits civils et politiques relatif à l'abolition de la peine de mort. Il serait le 100^{ème} pays dans le monde et le premier dans le monde arabe à abolir la peine de mort¹⁷. Après la ratification du Protocole et son entrée en vigueur, les bénéficiaires seraient des Marocains mais aussi des étrangers. Certains des auteurs des attaques terroristes de Casablanca du 16 mai 2003 condamnés par la justice marocaine étaient, par exemple, algériens ou français.

B. Des réformes institutionnelles spécifiques aux Marocains résidant à l'étranger

Pendant longtemps, les Marocains résidant à l'étranger (MRE) ont revendiqué le droit de prendre part aux affaires publiques et particulièrement leurs droits politiques. Mais c'est seulement le 06 novembre 2005 que le Roi Mohammed VI a décidé dans un discours à la Nation de :

- 1) Conférer aux MRE la possibilité de se faire dûment représenter à la Chambre des Représentants, de façon appropriée, réaliste et rationnelle ;
- 2) Créer des circonscriptions législatives électorales à l'étranger, afin de leur permettre de choisir leurs députés dans la première Chambre du Parlement ;
- 3) Accorder aux nouvelles générations de la communauté marocaine à l'étranger, le droit de voter et de se porter candidat dans les élections, à l'instar de leurs parents, et ce, en application du principe de l'égalité dans la citoyenneté ;
- 4) Créer, sous la présidence royale, un Conseil supérieur de la communauté marocaine à l'étranger, constitué de façon démocratique et transparente, et bénéficiant de toutes les garanties de crédibilité, d'efficacité et de représentativité authentique. Ce Conseil comprendra également des membres nommés par le Roi parmi les personnalités connues

14 Actuellement peu d'accords de sécurité sociale incluent la couverture médicale. C'est seulement le cas des accords conclus avec la France, l'Espagne, la Hollande et la Tunisie, voir entretien avec le Ministre marocain de l'Emploi et la Formation Professionnelle (en Arabe), in journal Assabah du 24 avril 2006, p. 10.

15 Voir le discours royal du 18 mai 2005 instituant l'INDH dans la base des données juridique de CARIM. L'INDH a été repris par la suite dans d'autres discours du Roi Mohammed VI, notamment dans le discours du 13 octobre 2006, prononcé à l'occasion de l'ouverture de la première session de la cinquième année législative.

16 Cf. Publication du rapport sur le développement humains conformément aux instructions Royales : les armes du Maroc pour vaincre la pauvreté à l'horizon 2025, in Le Matin du Sahara du 06 janvier 2006, pp. 1 et 2.

17 Voir pour plus d'information, Peine de mort : un projet d'abolition en gestation : en ratifiant le 2ème Protocole, le Maroc serait leader dans le monde arabe, in Le Matin du Sahara du 25 janvier 2007, p. 2.

pour leur implication remarquable dans la défense des droits des immigrés marocains et des intérêts supérieurs de la nation, ainsi que des représentants des autorités et des institutions concernées par les questions de l'émigration¹⁸.

Une année après, dans un autre discours du 6 novembre 2006, le Roi Mohammed VI annonce la création du Conseil supérieur de la communauté marocaine à l'étranger au cours de l'année 2007. Le Conseil consultatif des droits de l'Homme (CCDH) a été chargé de mener les consultations avec toutes les parties concernées en vue d'émettre un avis consultatif concernant la création de ce nouveau Conseil, « qui se doit d'allier, dans sa composition, les exigences de compétence, de représentativité, d'efficacité et de crédibilité »¹⁹.

Le Conseil supérieur de la communauté marocaine sera créé à la lumière des recommandations qui seront soumises à SM le Roi Mohammed VI par le CCDH. Cette institution comme le précise le discours du 6 novembre 2006, permettra aux MRE d'être partie prenante dans le renouveau que connaît le Maroc.

Les réactions aux réformes juridiques et institutionnelles introduites en faveur des MRE ont été mitigées. Elles ont été saluées par certaines ONG de MRE, mais critiquées par plusieurs autres. Les consultations pour l'institution du Conseil des MRE semblent se faire actuellement dans le secret. Toutes les parties concernées attendent avec impatience, mais aussi avec méfiance, les résultats de ces consultations qui seront un véritable baromètre de l'avancée démocratique du pays²⁰.

II L'application des instruments juridiques relatifs à la migration et à ses problèmes

Pour diverses raisons, les dispositions de certains instruments juridiques (nationaux et internationaux) protégeant les migrants ne sont pas appliquées, ou ne sont appliquées que partiellement au Maroc; ce qui porte préjudice aux droits des migrants.

De même, le travail des institutions oeuvrant dans le domaine de la migration au Maroc reste généralement limité et méconnu et a besoin de plus de promotion et de développement.

A. Le problème de l'application des instruments internationaux ratifiés par le Maroc

Le Maroc a adhéré à un grand nombre d'instruments internationaux garantissant le droit de tous les migrants. Mais, en pratique, les autorités marocaines ne semblent pas toujours respecter leurs engagements internationaux en matière de la protection des migrants. Il en va ainsi de certaines dispositions relatives à la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile prévues par la Convention du 18 décembre 1990.

De plus, l'ambiguïté quant à la place du droit international dans le droit marocain pose un problème.

1. Le problème posé par l'application des conventions internationales protégeant les réfugiés et les demandeurs d'asile

Le Maroc a ratifié aussi bien la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés que la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique du 10 septembre 1969. En 1984, le Maroc s'est retiré de l'OUA,

18 Voir le texte intégral du discours du 6 novembre 2005 dans la base des données juridiques relatives au Maroc de CARIM.

19 Pour plus de détails, voir le discours royal du 6 novembre 2006 dans la base des données juridiques relative au Maroc dans le site web de CARIM.

20 Voir pour plus d'information : <http://www.conseilsupMRE.canalblog.com>; voir aussi : <http://www.dounia-news.com>

mais sans dénoncer officiellement les engagements qui le liaient à cette organisation régionale, ce qui laisse à penser que la Convention de 1969 reste applicable dans le pays²¹.

Les Conventions de Genève et de l'OUA relatives aux réfugiés donnent des définitions assez précises du réfugié et garantissent une protection spécifique aussi bien aux réfugiés reconnus qu'aux demandeurs d'asile : protection contre l'expulsion et le refoulement vers un pays où le réfugié risque la persécution, garantie des droits, civils, économiques et sociaux etc.

De plus, ces instruments du droit des réfugiés disposent clairement que les demandeurs d'asile ne doivent pas être sanctionnés pour avoir pénétré ou séjourné illégalement dans un pays et sollicitent des Etats parties de faciliter leur migration et leur installation dans les pays d'asile. L'article 31 de la Convention de Genève de 1951 stipule à ce sujet : « *Les Etats contractants n'appliquent pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire ou leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous réserve qu'ils se présentent sans délais aux autorités et leur exposent les raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières* »

Cependant, lors de diverses expulsions et rafles organisées par les autorités marocaines à l'encontre des migrants subsahariens séjournant illégalement au Maroc, il y a eu des cas de réfugiés et de demandeurs d'asile ont été éloignés du territoire.

Selon certains médias et ONG, à plusieurs reprises, des demandeurs d'asile et des réfugiés ont fait l'objet de rafles et d'expulsion de la part des forces de sécurité marocaines. Par exemple, lors des expulsions massives qui ont suivi les événements de Ceuta et de Melilla durant l'automne 2005, des demandeurs d'asile et des réfugiés ont été reconduits à la frontière algérienne. Plusieurs associations marocaines et étrangères avaient alors dénoncé la confusion entre migrants clandestins, réfugiés et demandeurs d'asile et ont constaté « *que plusieurs dizaines de demandeurs d'asile, dont la demande était en cours d'examen par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ainsi que des réfugiés statutaires étaient enfermés dans des camps militaires dans les régions de Guelmin et de Nador. Bien que porteurs d'une attestation délivrée par la représentation du HCR au Maroc, ils étaient menacés d'être reconduits dans leur pays d'origine au mépris du principe de non-refoulement inscrit dans la convention de Genève relative à la protection des réfugiés dont le Maroc est signataire* »²². Récemment, lors des expulsions massives du 23 décembre 2006, la même confusion et le même comportement ont eu lieu. Un rapport intitulé « *Rafles de subsahariens au Maroc à Noël 2006* », rédigé pour l'association Migreurop confirme ce constat²³.

A cause des problèmes rencontrés au Maroc, les réfugiés et les demandeurs d'asile ont créé des ONG pour les protéger (notamment le collectif des réfugiés et des demandeurs d'asile au Maroc). Ils ont aussi organisé le 24 juillet 2006 un sit-in devant le bureau du HCR à Rabat pour revendiquer leurs droits²⁴.

21 Voir Khadija Elmadmad, *Asile et réfugiés dans les pays afro-arabes*, Editions Eddif, Casablanca, 2002, pp.175-177.

22 Cf. communiqué conjoint de l'association marocaine l'AFVIC et de l'association française la CIMADE du 19 octobre 2005, intitulé « MAROC Enfermement des étrangers et renvois collectifs ».

23 Cf. dossier complet : <http://www.migreurop.org/rubrique210.html>. Le rapport est publié sur le site de TERRA, dans les "Retours de terrain" du Programme ASILES, à cette adresse : <http://terra.rezo.net/article432.html>, il peut aussi être téléchargé à cette adresse : <http://terra.rezo.net/IMG/doc/VALLUY060107.doc>

24 Suite au mauvais traitement et au manque d'assistance de la part des autorités marocaines et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés à Rabat, les réfugiés et les demandeurs d'asile au Maroc (Hommes, femmes et enfants) ont organisé le Lundi 24 Juillet 2006 un sit-in illimité devant le Bureau du H.C.R de Rabat afin de réclamer que le H.C.R trouve une solution durable au sort de ces réfugiés et demandeurs d'asile dont les autorités marocaines ne veulent pas reconnaître la présence au Maroc. Dans la soirée, ils sont descendus à la cathédrale de Rabat pour présenter leurs doléances à l'Evêque auxiliaire de Rabat. Ils ont été reçus par l'Evêque ainsi que par le Directeur de CARITAS à Rabat. Il y avait aussi la présence du Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur, du Représentant du Wali (Gouverneur) de Rabat ainsi que deux Officiers de la police marocaine. Les réfugiés et demandeurs d'asile au Maroc étaient représentés au

Mais officiellement le Maroc se dit toujours respectueux de ses engagements internationaux en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. C'est ainsi que le 10 janvier 2007, le Ministre marocain des Affaires Etrangères a déclaré devant la Chambre des Représentants du Parlement marocain: « *Contrairement aux informations colportées par certains médias et ONG, les autorités marocaines n'ont refoulé aucun demandeur d'asile détenteur de documents authentiques délivrés par le HCR* » Il a ajouté « *Terre d'accueil et de tolérance, le Royaume a toujours respecté ses engagements internationaux dans les domaines des droits humains* »²⁵.

En fait, la politique marocaine d'asile est actuellement assez ambiguë et sa législation sur les réfugiés est « désactivée », selon les termes même d'un haut Responsable marocain au Ministère des Affaires Etrangères. Selon la législation marocaine en matière des réfugiés, c'est la responsabilité du Bureau marocain pour les réfugiés et les apatrides (BRA) du Ministère des Affaires Etrangères de recevoir les demandes de statut de réfugié au Maroc et de déterminer ce statut. Mais ce bureau semble avoir délégué ses pouvoirs au bureau du HCR, sans donner plein pouvoir à ce dernier. Cette situation a engendré beaucoup de confusion, d'amalgame et de négation de droits. Le Représentant onusien chargé de protéger les réfugiés et les demandeurs d'asile à Rabat n'a pas les mains libres pour agir à cause de son statut précaire de « *Délégué honoraire* ». Dans cette situation, les demandeurs d'asile qui ont déposé une demande de statut ne sont pas protégés contre les expulsions même quand ils sont en possession d'un certificat du HCR. Même les réfugiés reconnus peuvent ne pas échapper aux rafles et aux poursuites judiciaires.

Le journal gouvernemental *Le Matin du Sahara* a rapporté le 8 janvier 2007 que le représentant du Haut commissariat aux réfugiés (HCR) de l'ONU à Rabat a demandé au gouvernement marocain de « *respecter le droit d'asile* » suite à des expulsions opérées fin décembre 2006 concernant un certain nombre d'immigrés subsahariens. Le Responsable onusien a cité un chiffre de 60 demandeurs d'asile et 10 autres avec le statut de « réfugiés » tout en indiquant que leur nombre pourrait être plus important si l'on ajoutait les interpellations opérées à Lâayoune parmi lesquelles il croit pouvoir déceler

« *des réfugiés du HCR* ». Il a déclaré que « *Le propos n'est pas ici de quantifier le nombre les interpellations, des ayants droit au statut de réfugié, aussi de toutes les demandes d'asile politique qui s'élèvent chaque année à pas moins de 1.200, enfin des 450 personnes bénéficiaires déjà du statut de réfugiés* »...

Pour *Le Matin du Sahara*, « Les conventions internationales sur les réfugiés sont claires, le Maroc les a signées, notamment celle de Genève et en son temps celle de l'OUA. Non seulement il les respecte à la lettre, mais n'a jamais cessé de renforcer sa vocation de terre d'accueil et de tolérance. Les dernières années, cependant, un flux considérable et continu d'immigrés clandestins, suivi de drames a poussé le gouvernement marocain à revoir sa politique d'accueil »²⁶.

De plus, ceux parmi les réfugiés statutaires qui ont la chance d'échapper aux forces de police et qui résident *légalement* dans le pays n'ont aucun moyen de survie, étant donné que les autorités marocaines ne leur accordent pas la carte de séjour qui leur permettrait de travailler dans le pays.

(Contd.) _____

cours de cette audience par les Représentants de leurs associations. La réunion a commencé aux environs de 19 h et n'a pris fin qu'après 21 h sans qu'une suite favorable ne soit donnée aux revendications des manifestants. Les autorités de la police marocaine avaient donné alors l'ordre aux réfugiés et demandeurs d'asile de quitter la cathédrale. Ces derniers sont retournés devant le Bureau du HCR à Rabat et ont passé la nuit dehors. Les manifestants réclamaient une solution durable pour leur cas. Presque tous réclamaient leur réinstallation dans un pays tiers car ils estimaient que leur intégration était très difficile au Maroc, aussi longtemps qu'il y aurait un taux de chômage très élevé. Ils ont aussi dénoncé les expulsions aux frontières des réfugiés et demandeurs d'asile, malgré la possession de documents délivrés par le HCR.

25 Cf. article : « Emigration clandestine : le Maroc n'a refoulé aucun réfugié : le Royaume a toujours respecté des engagements internationaux », Journal marocain, *Le Matin du Sahara* du 12 Janvier 2007, p. 2. Il faut noter que des falsifications ont eu lieu dans les documents octroyés par le Bureau du HCR à Rabat, ce qui a causé une certaine méfiance des services de sécurité marocains à l'égard des détenteurs de ces documents.

26 Cf. <http://www.lematin.ma/Journal/Article.asp?idr=natio&idsr=d.5b&id=68975>.

Plusieurs d'entre eux vivent de la mendicité et certaines femmes sont parfois même contraintes de s'adonner à la prostitution pour survivre²⁷.

La plupart des demandeurs d'asile sont obligés de rentrer illégalement au Maroc afin de pouvoir présenter leur demande d'asile au Bureau du HCR à Rabat, étant donné qu'il n'existe aucune représentation du HCR ou du BRA aux frontières marocaine ni nulle autre possibilité de demander le statut de réfugié à ces frontières²⁸.

Le Ministre marocain des Affaires Etrangères a cependant déclaré le 10 janvier 2007 que « *les autorités compétentes mènent actuellement des discussions avec le Bureau du HCR à Rabat* ». Il a expliqué que dans ce cadre « *une réunion a eu lieu avec M. Johannes Van der Klaauw, le Chef de mission du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, au cours de laquelle les deux parties ont convenu d'un modus operandi pour l'identification des demandeurs d'asile et la gestion globale de leur dossier afin d'éviter la falsification des documents, observée à grande échelle au sein des milieux de la migration irrégulière et reconnue par M. Johannes Van der Klaauw* »²⁹.

Par ailleurs, le Maroc était durant les années de plomb un pays producteur de réfugiés politiques. Mais depuis les années 1990, plusieurs des exilés marocains sont rentrés dans le pays. Par exemple, le 17 septembre 2006, l'un des plus anciens hommes politiques en exil, Moumen Diouri, est rentré. Il a déclaré à son arrivée à l'aéroport de Casablanca : « *je suis très heureux de regagner le Maroc après une absence qui a duré 35 ans* »³⁰.

2. *Le problème posé par l'application des dispositions de la Convention sur la protection de tous les travailleurs migrants*

Le Maroc a été le deuxième pays à ratifier la *Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille* du 18 décembre 1990, considérée ses signataires et par l'ONU comme la Charte internationale de tous les migrants. Mais, les dispositions de cette convention ne sont pas toutes respectées et il est très rarement fait référence à cette convention pour protéger les migrants, en pratique³¹.

Le texte de la Convention n'a jusqu'à présent pas été publié au Bulletin Officiel du Royaume pour lui permettre d'être promue et appliquée et, à l'analyse de différents rapports du Comité des Nations Unies pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (dont le Maroc assure la vice présidence actuellement), on trouve que le Maroc n'a pas encore soumis son rapport sur les mesures législatives, judiciaires, administratives et autres, prises pour donner effet aux dispositions de la Convention, conformément à son article 73. Ce rapport était attendu depuis 2004³².

Pour le moment, le Maroc ne respecte pas non plus les dispositions de l'article 41 de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants qui stipule que : « *Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont le droit de prendre part aux affaires publiques de leur Etat*

27 Ce constat résulte de plusieurs enquêtes menées au sein du Bureau du HCR à Rabat ainsi qu'auprès de plusieurs demandeurs d'asile et de réfugiés statutaires.

28 D'après quelques entretiens conduits au niveau de certaines frontières marocaines.

29 Cf. article : « Emigration clandestine : le Maroc n'a refoulé aucun réfugié : le Royaume a toujours respecté des engagements internationaux », op.cit. , p. 3.

30 Moumen Diouri fut arrêté en 1963 et emprisonné. Condamné à mort après, il choisira de s'exiler en France. Voir Le Matin du Sahara du 19 septembre 2006, p. 3.

31 Il faut mentionner que très peu parmi les migrants illégaux ou clandestins vivant au Maroc travaillent. La plupart d'entre eux survivent grâce aux envois d'argent reçus de leurs pays d'origine ou à la mendicité.

32 Cf. document CMW/C4/1 du 17 février 2006 du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

d'origine, de voter et d'être élus au cours d'élections organisées par cet Etat conformément à sa législation ». Malgré les promesses royales du 06 novembre 2005, les MRE ne peuvent toujours pas participer à la vie politique. Juste après le discours du Roi Mohammed VI du 06 novembre 2005 leur annonçant la garantie de leurs droits politiques, plusieurs ONG de MRE et des partis politiques ont commencé à s'activer pour préparer les MRE aux élections de 2007. Mais, soudainement, le gouvernement a décidé que la participation des MRE aux élections de 2007 n'aura pas lieu, étant donné qu'elle semble matériellement impossible et qu'il faut plus de temps pour la préparer³³.

B. L'application du droit national relatif à la migration et ses problèmes

Si la promulgation de la Loi 02/03 du 11 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et l'immigration irrégulières a donné lieu à beaucoup de critiques de la part des défenseurs des droits des étrangers et des migrants, son application a suscité encore plus de critiques et de dénonciation de la part des militants des droits humains au Maroc.

L'application de la Loi 02/03 a été marquée par beaucoup de tâtonnements et d'incertitudes. D'abord, les décrets d'application de cette loi ne sont pas encore promulgués, ce qui accroît la confusion parmi les personnes chargées de son application et notamment les juges et les avocats. En plus l'ignorance de certaines dispositions de cette loi a donné lieu à une certaine injustice et à un non droit. Par exemple, l'article 26 al.7 et 8 dispose qu'une femme enceinte et un enfant mineur ne doivent pas être expulsés du pays, mais certaines enquêtes conduites auprès de migrants subsahariens et auprès d'avocats chargés de défendre les migrants clandestins dans les régions du Nord du pays ont montré le contraire. De plus, l'article 26 al.4 stipule que l'étranger marié depuis au moins un an, avec un conjoint marocain ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion, mais dans une affaire en justice en cours au tribunal de Tétouan, le juge marocain a ordonné l'expulsion d'un migrant illégal marié à une Marocaine et ayant deux enfants avec elle. L'article 26 al.6 interdit aussi l'expulsion d'un étranger résidant régulièrement au Maroc sous couvert de l'un des titres de séjour prévus par la présente Loi ou les Conventions internationale, qui n'a pas été condamné définitivement à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement. Cet article pourrait s'appliquer aux réfugiés et demandeurs d'asile en possession de certificats du Bureau du HCR de Rabat. Mais les dispositions de cet article ne semblent pas toujours être respectées en pratique.

Un problème juridique est posé actuellement par l'application de la loi 02/03. C'est celui de la confusion entre les différents droits de la migration et entre les divers types des migrants. La conséquence de cette confusion est parfois la violation des droits des réfugiés et des demandeurs d'asile. Depuis la promulgation de la loi 02/03, une série d'expulsions massives de migrants illégaux ont eu lieu, dont la plus spectaculaire et dramatique a eu lieu juste après les événements de Ceuta et Melilla de septembre et octobre 2005 quand plusieurs migrants subsahariens sont morts en essayant d'attaquer les grillages et de franchir la frontière entre le Maroc et l'Espagne³⁴.

La promulgation de la loi 02/03 a, par ailleurs, favorisé le développement d'une jurisprudence concernant la sanction de l'immigration illégale et plus particulièrement la sanction des trafiquants d'être humains et de passeurs d'hommes. Mais, pour le moment, la jurisprudence relative à la migration et aux droits des migrants reste très peu développée. Elle mérite plus d'études et d'analyses dans l'avenir.

D'autres droits nationaux, qui pourraient s'appliquer aux étrangers vivant au Maroc, ne semblent pas non plus mis en vigueur effectivement au Maroc. C'est le cas par, exemple, du Code du travail :

33 Voir, article La participation des MRE au scrutin de 2007 semble matériellement impossible, in *Le Matin du Sahara* du 28 juillet 2006, pp. 1 et 3.

34 Voir pour plus de détails, Migreurop, *Guerre aux migrants : le livre noir de Ceuta et Melilla*, publication de migreurop, Paris, juin 2006. Ce livre est aussi disponible en version électronique dans la base des données juridiques relatives au Maroc dans le site web de CARIM.

15% seulement des entreprises appliquent l'ensemble de ses dispositions, selon des sources officielles³⁵.

Par ailleurs, peu d'acteurs (notamment les acteurs de la société civile) semblent s'investir dans la défense des droits des migrants et ceux qui se sont hasardés à le faire ne semblent pas bien connus ou encouragés par les pouvoirs publics³⁶.

III. Les nouveaux développements en rapport avec la migration au Maroc

Durant les années 2005 et 2006, le Maroc a connu quelques développements relatifs à la migration des retraités, à la diaspora marocaine, à la migration illégale, à la coopération internationale en matière de migration et à la formation dans le domaine des droits des migrants.

A. La migration d'ici et de là-bas

Le Maroc reçoit de plus en plus des immigrés âgés européens, sans être pour autant la terre de retraite des Marocains âgés qui ont travaillé en Europe comme immigrés. Mais si le retour des retraités marocains d'Europe ne peut se faire à cause des blocages créés par les autorités européennes, on assiste actuellement au retour de certaines jeunes compétences de la diaspora marocaine. Ce retour est sollicité et encouragé par les autorités marocaines.

1. *La migration des retraités : différentes situations et différents droits*

a. Les retraités français au Maroc

Le Maroc (particulièrement la ville de Marrakech) assiste depuis quelques années à l'arrivée d'immigrés d'un genre nouveau : les retraités européens. Attirés par le doux climat du pays, ces nouveaux résidents qui viennent du froid ont choisi de passer une partie de leur vie dans les régions chaudes du Maroc. Les Français représentent 50 à 70% de ces « nouveaux immigrés »³⁷. Ils sont encouragés par des abattements fiscaux accordés par les autorités marocaines à ces retraités en accord avec le gouvernement français. C'est ainsi que les retraités français dont la pension est versée à l'étranger ont droit à un abattement fiscal de 80%. Ils échappent ainsi au fisc français en choisissant cette forme de délocalisation ou de migration.

Cette migration est encouragée par la libéralisation du ciel marocain qui a mis fin au monopole des compagnies aérienne Royal Air Maroc et Air France et a fait beaucoup baisser les prix des voyages par avion à partir de la France et du Maroc.

Les vieux migrants français sont devenus ainsi un paysage assez commun de la ville de Marrakech. Plusieurs parmi eux ont choisi de vivre parmi la population et ont acquis des domiciles au Maroc, notamment des maisons traditionnelles dans la ville ancienne. Ils se sont même organisés en créant des associations représentant les Français de l'étranger. C'est le cas de l'Union des Français de l'étranger et de l'Association démocratique des Français de l'étranger, pour les Français qui ont élu domicile à Marrakech et de l'Association Casa Accueil pour ceux qui se sont expatriés à Casablanca³⁸.

35 Cf. Adelwahed Rmiche, Bilan mitigé après deux ans d'application du code du travail : 15% seulement des entreprises appliquent l'ensemble de ses dispositions, in *Le Matin du Sahara* du 13 février 2007, pp. 1et 5.

36 Aucune ONG marocaine ne semble pour le moment consacrer toutes ses actions à la défense des migrants.

37 Cf. Ces retraités qui nous viennent du froid article signé RT, dans le journal *Le Matin du Sahara* du 28 mars 2005, p. 11.

38 Voir pur plus de détails, ibidem, p.11 ; Voir aussi l'article de Marie-Hélène Giguère, Une ONG pour accueillir les « expats » : Casa Accueil : un concept unique au Maroc, in le journal *L'Economiste* du 16 octobre 2006, p.17.

Mais si ces retraités ont contribué à une certaine internationalisation de la ville de Marrakech, l'impact social et économique de cette nouvelle forme de migration Nord/Sud est, en général, mal ressenti par les couches pauvres et conservatrices de la population locale. A cause de cette migration du Nord, le coût de la vie a beaucoup augmenté et on assiste à un certain relâchement des mœurs et des traditions du pays.

b. Les retraités marocains en France

Au contraire des retraités européens vivant au Maroc, la majeure partie des travailleurs marocains retraités en France ne semblent pas opter pour un retour dans leur pays d'origine après leur retraite, et seraient obligés de rester en Europe.

A l'heure de la retraite, « 60% des immigrés choisissent de rester en France, même si le lien avec le pays natal perdure, révèle une grande enquête sur le vieillissement des immigrés menée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) »³⁹. Le vieillissement des immigrés est l'histoire de leur lent et patient enracinement en France», écrit Claudine Attias-Donfut, Directrice de l'enquête intitulée «*L'enracinement*» qui décrit le sort des immigrés au fil des années. L'étude s'appuie sur un recensement de 1999, dont le champ est celui de personnes nées étrangères dans un pays étranger entre 1932 et 1957. 59% des actifs interrogés souhaitent passer leur retraite en France et 24% ont décidé de pratiquer des allers-retours vers le pays d'origine. Seuls 7%, principalement parmi les immigrés tardifs, envisagent un retour au pays⁴⁰. Au moment du départ à la retraite, nombreux sont les immigrés à être confrontés à des difficultés: « près de 60% doivent se faire aider dans leurs démarches. Une fois la retraite acquise, un peu plus des deux tiers des immigrés avouent connaître une situation financière difficile». Ces retraités restés en France seuls, sans leurs proches vivent généralement dans des foyers de vieux ou dans de très petites chambres louées. La plupart parmi eux voudraient bien rentrer au pays, mais ils ne peuvent pas le faire pour ne pas perdre leurs avantages sociaux. La réglementation française exige en effet d'eux de séjourner au moins six mois par an pour ne pas perdre ces droits acquis. Epaulés par des associations, ces retraités demandent depuis longtemps la possibilité de rentrer plus longtemps chez eux tout en gardant leurs aides sociales, notamment la protection sociale et le revenu minimum de vieillesse.

Plusieurs associations de défense des droits des MRE ont appelé à plusieurs occasions à la défense des Marocains retraités en France. Elles revendiquent le droit des MRE du troisième âge à une retraite entière et à une couverture sociale, et la liberté de choisir leur lieu de résidence. Elles mettent l'accent sur la nécessité d'être à l'écoute des doléances de cette catégorie sociale.

Une lueur d'espoir s'est annoncée pour ces retraités marocains en France afin de pouvoir regagner leur pays d'origine tout en bénéficiant des mêmes avantages sociaux qu'en restant en France. Il s'agit de la Loi Borloo qui permettra aux MRE âgés de France de passer jusqu'à neuf mois par an dans leur pays d'origine tout en gardant certains acquis sociaux⁴¹. Mais, en fait, il s'agit d'une perte de droits. Comme le souligne certains défenseurs des immigrés en France, cette loi « *relève plus de la logique comptable que de la grandeur d'âme* »⁴². Pour Ali Habachi, un militant de l'Association des Travailleurs Maghrébins en France (ATMF), « *ce projet a été présenté comme une avancée, mais en définitive, c'est une attaque de leurs droits, voire une régression, surtout sur la question des soins et de la sélectivité. Faute de répondre au problème, on bricole*». L'objectif principal du plan Borloo serait de répondre aux pressions des dirigeants des foyers des travailleurs migrants pour libérer les

39 Cf., Bulletin électronique relatif aux Marocains résidant en Europe, DOUNIA NEWS, n° 647 - Semaine du 13 au 19 novembre 2006, Site web : www.dounia-news.com.

40 Ibidem.

41 Cf. article d'Abdeslam Kadiri, France : le cadeau empoisonné aux chibanis, in magazine Telquel, N° 258 du 27 janvier au 2 février 2007, pp. 28 et 29.

42 Ibidem, p. 29.

chambres occupées par les retraités étrangers et résoudre le problème de l'encombrement des foyers des travailleurs migrants, et non d'offrir des solutions humaines aux migrants âgés. Pour Ali Habachi : «*La demande de logement en foyers de travailleurs migrants et en résidence sociales est, surtout dans certaines régions, forte et difficile à satisfaire. Plusieurs gestionnaires de ces foyers expérimentent aujourd'hui un système de location alternée, permettant de loger quatre personnes alternativement dans la même chambre à raison de trois mois en moyenne par an chacune* »⁴³.

De plus, si l'on compare la nouvelle immigration Nord/Sud (de l'Europe vers l'Afrique) à l'immigration Sud/Nord (du Maroc vers la France ou de l'Afrique vers l'Europe), nous trouverons que les deux immigrations ne passent pas par les mêmes procédures et ne rencontrent pas les mêmes obstacles. C'est tout le problème de la migration des pays pauvres vers les pays riches et vice-versa qui est posé : la liberté de mouvement et le libre choix de son domicile ne semblent actuellement un droit que pour les personnes issues du Nord, qui n'ont pas besoin de visas pour entrer dans certains pays du Sud. Les frontières du Sud restent donc ouvertes pour les immigrés des pays du Nord. Au contraire, les immigrés du Sud sont de plus en plus indésirables au Nord, sauf ceux dont on a vraiment besoin.

2. *La diaspora marocaine est de plus en plus sollicitée par le Maroc*

Un intérêt spécifique a été accordé récemment au retour de la diaspora marocaine et à son implication dans l'économie du pays. Le visage de la diaspora marocaine a changé. Les deuxième et troisième générations de cette diaspora sont des personnes éduquées, ayant parfois de grandes compétences et qui peuvent contribuer au développement du Maroc. Cette diaspora comporte désormais des professeurs, médecins, hommes d'affaires, politiciens etc. Les autorités marocaines tiennent à rassembler ces compétences de l'étranger. C'est ainsi que le 7 juillet 2006 un Protocole d'accord a été signé à Rabat pour la création d'un Forum international des compétences marocaines à l'étranger ou FINCOM avec l'objectif de renforcer la contribution de ces compétences au développement du pays à travers l'organisation et l'institutionnalisation de leurs interventions⁴⁴. Le FINCOM associe toutes les compétences et potentialités, aussi bien du secteur public que privé, au développement du pays. Le FINCOM envisage d'informer sur les compétences marocaines à l'étranger, d'accompagner les MRE qui envisagent de réaliser des projets économiques au Maroc et d'entreprendre des activités de partenariat avec les milieux associatifs. Il vise aussi à favoriser le transfert de la technologie et du savoir-faire ainsi que de l'aide à l'expertise. Le FINCOM est basé sur l'attraction de l'investissement et du partenariat d'affaires, la synergie entre les compétences locales et celles des MRE⁴⁵. Il permettra surtout aux Marocains de la diaspora de se mettre en contact direct avec leur pays d'origine⁴⁶.

La diaspora marocaine comprend aussi bien les Marocains de confession musulmane que ceux de confession hébraïques, Certains juifs marocains semblent opter de plus en plus pour le retour dans leur pays d'origine (généralement comme investisseurs). C'est ainsi que des villes comme Essaouira ou Marrakech commencent à redevenir des villes multiconfessionnelles, comme elles l'étaient longtemps durant l'histoire du pays⁴⁷.

43 Ibidem. p. 29.

44 Voir l'article Signature à Rabat d'un protocole d'accord pour la création d'un Forum international des compétences marocaines à l'étranger, in journal marocain L'Opinion du 10 juillet 2006, p. 4.

45 Ibidem, p.4 ; Pour plus de développements sur le FINCOME, voir son site web : www.fincome.ma.

46 Voir l'article Le site du FINCOME est opérationnel : impliquer la diaspora marocaine dans les chantiers ouverts par le Royaume, in le journal Le Matin du Sahara du 19 décembre 2006, p. 2.

47 Il est à noter à ce sujet que le patrimoine judéo marocain connaît un renouveau dans ces villes de d'autres villes marocaines comme Casablanca dont la population juive représentait avant environ 20% de la population marocaine.

B. Des développements en rapport avec la migration clandestine et les droits des migrants

Malgré la nouvelle loi 02/03 ou « *loi sanction de la migration clandestine* », la migration illégale ou clandestine n'a pas cessé de se développer au Maroc créant des situations nouvelles et nécessitant des réactions spécifiques, notamment une collaboration internationale pour la contenir et limiter ses causes et ses conséquences et des actions de promotion des droits des migrants par le biais de rencontres scientifiques et de formations spécialisées.

1. Les développements spécifiques à la migration clandestine

Du fait de sa position géographique et des contraintes de l'environnement régional et international, le Maroc est devenu depuis les années 1990 un pays de transit (et de plus en plus d'immigration) pour des migrants (issus surtout du Maghreb et des pays subsahariens) qui se dirigent vers l'Europe. « Bien qu'il soit le premier à pâtir de cette situation, le Maroc ne ménage aucun effort, en dépit de ses moyens limités, pour y faire face dans le cadre d'une parfaite coordination avec sa voisine l'Espagne amie » déclare le Roi Mohamed VI dans son discours du 6 novembre 2005⁴⁸. Plusieurs écrits ont concerné les drames de migration clandestine au Maroc en 2005 et 2006. Certains sont scientifiques et objectifs, d'autres sont subjectifs, exagèrent parfois les faits ou s'attaquent sans fondements à la politique marocaine en matière de lutte contre la migration clandestine.

Avec la stratégie marocaine de lutte contre la migration clandestine et le renforcement des contrôles aux frontières, les années 2005 et 2006 ont connu une baisse des tentatives de migration illégale. Selon les statistiques de la Direction de la migration et de la surveillance des frontières (DMSF), qui est chargée au Ministère de l'Intérieur de la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie nationale en matière de lutte contre les réseaux de trafic d'êtres humains et de surveillance des frontières, la baisse des migrations illégales en 2005 et en 2006 se chiffre comme suit :

En 2005

- 29.808 tentatives d'immigration clandestine ont été avortées, dont 21.894 concernant les originaires des pays africains du Sud du Sahara ;
- Le nombre des candidats à l'immigration clandestine d'origine marocaine a enregistré une baisse de 15,38% par rapport à 2004 ;
- Concernant les réseaux de trafic, environ 484 réseaux ont été démantelés, soit plus de 15% par rapport à 2004 ;
- Pour les migrants ayant réussi à atteindre les côtes espagnoles à partir du Maroc, il a été enregistré une baisse d'environ 40%. Cette diminution est encore plus importante au niveau des côtes Sud accusant une baisse de 51%⁴⁹.

De janvier à décembre 2006 les baisses de la migration illégale sont encore plus importantes :

- 16.081 tentatives d'immigration illégale ont été avortées, dont 9.069 concernant des ressortissants des pays africains du Sud du Sahara ;
- Le nombre des candidats à l'immigration clandestine a enregistré une baisse de 9% pour les Nationaux et de 62% pour les Originaires des pays tiers par rapport à la même période en 2005 ;
- 352 réseaux ont été démantelés⁵⁰.

Ces baisses ne signifient nullement l'arrêt des tentatives de migration illégales vers l'Europe. La migration illégale a seulement changé d'itinéraire et se fait actuellement de plus en plus à partir du

48 Voir texte intégral de ce discours royal dans la base des données juridiques de CARIM relative au Maroc.

49 Voir le document de la Direction de la migration et de la surveillance des frontières (DMSF), Les principes généraux de la stratégie de lutte contre la migration illégale.

50 Ibidem, p.5

Sud du Maroc, de la Mauritanie et du Sénégal ; ce qui développe encore plus les gains des mafias des trafics humains, accroît les risques et intensifie les souffrances des migrants.

Par ailleurs le Maroc a commencé à connaître récemment une émigration d'enfants, surtout vers l'Espagne et l'Italie. Des pressions européennes sont exercées sur le Maroc pour reprendre ses migrants mineurs non accompagnés. L'accord maroco-espagnol signé le 23 décembre 2003 pour le rapatriement de 5000 mineurs au Maroc ne semble pas être entré en vigueur pour le moment. Cet accord a été qualifié par les autorités espagnoles de « *coopération dans l'intérêt suprême de l'enfant* » (selon les termes même du Ministre espagnol de l'intérieur)⁵¹. Mais il a fait l'objet de plusieurs critiques et dénonciations de la part de la société civile et de la presse aussi bien marocaines qu'espagnoles qui ont considéré cet accord comme un acte sécuritaire dépourvu de toute préoccupation humanitaire⁵². Les ONG espagnoles et marocaines s'inquiètent beaucoup des conséquences humanitaires de l'application de cet accord.

Des critiques sont également adressées au projet de la Convention de réadmission (en cours de négociation) entre le Maroc et l'Union européenne qui obligerait le pays à reprendre non seulement ses nationaux qui ont émigrés illégalement en Europe mais aussi tous les migrants illégaux qui ont traversé le pays pour se rendre en Europe.

Tout en acceptant d'agir parfois comme le gendarme des frontières européennes, le Maroc n'a pas cessé d'arguer, en même temps, que le problème de la migration le dépasse et ne devrait pas être réglé uniquement par des accords bilatéraux mais aussi par des concertations internationales et une coopération euro-africaine qui prendraient en considération les problèmes qui sont à l'origine de la migration africaine⁵³.

2. *La Conférence euro-africaine de Rabat de juillet 2005*

Le 10 et 11 juillet 2006 s'est réunie à Rabat la Conférence euro-africaine sur la migration et le développement, à l'initiative du Maroc et de l'Espagne, avec l'appui de la France et bénéficiant d'un très large soutien en Europe et en Afrique ainsi que de la part de nombreuses organisations régionales et internationales. La conférence a réuni une soixantaine de pays et une dizaine d'organisations internationales.

L'objectif principal de cette conférence était d'inscrire la problématique migratoire dans un contexte de coopération entre tous les pays impliqués à travers notamment la création d'instruments financiers novateurs en vue d'encourager le développement économique de l'Afrique. Mais, en fait, l'aspect sécuritaire semble avoir dominé les débats de cette conférence. Deux documents en ont été issus conférence: la Déclaration et le Plan d'action⁵⁴.

51 Cf. L'accord maroco-espagnol sur le rapatriement assisté des mineurs non accompagnés : une coopération dans l'intérêt suprême de l'enfant, in journal *Le Matin du Sahara* du 29 décembre 2003, p.4.

52 En arabe, L'accord maroco-espagnol sur le rapatriement des enfants mineurs : préoccupation sécuritaire et oubli du social in Attajdid (journal arabe marocain) du 9 janvier 2004, p.5.

53 Dans son discours du 6 novembre 2005, le Roi Mohammed VI a déclaré à ce sujet : « que le problème de la migration clandestine subsaharienne dépasse e cadre bilatéral (maroco-espagnol) et « interpelle l'ensemble des pays concernés par la question de l'émigration, en Afrique, au Maghreb et en Europe. L'amplification du flux de l'émigration illégale ayant pour source l'univers de la misère et pour destination celui de l'opulence, appelle un traitement global bien au-delà de l'aspect sécuritaire. Celui-ci restera insuffisant en soi si l'on ne s'avise pas de remédier aux causes économiques et sociales du phénomène dans les pays émetteurs. Or ce traitement reste tributaire du soutien qui doit être apporté au développement local des peuples africains frères pour leur permettre de vivre dans la stabilité, et d'accéder à une vie digne chez eux, dans un climat de prospérité partagée et de sécurité globale ».

54 Voir les textes de la Déclaration et le plan d'action de cette conférence euro-africaine dans la base des données de CARIM, réservée aux textes juridiques marocains.

Le côté sécuritaire de la conférence a suscité des critiques et des réactions de la part de la société civile aussi bien en Afrique qu'en Europe. C'est ainsi qu'à la veille de la conférence, un forum d'ONG d'Europe et d'Afrique s'est réuni à Bouznika (près de Rabat) du 30 juin au 1^{er} juillet 2006 pour dénoncer certains objectifs sécuritaires de la Conférence euro-africaine de Rabat. Ce Forum était intitulé « *La Conférence non gouvernementale euro-africaine Migration, droits fondamentaux et liberté de circulation* ». Auparavant, un appel avait été lancé à l'ensemble des acteurs des sociétés civiles d'Afrique du Nord, d'Afrique Subsaharienne et d'Europe pour participer à la Conférence non gouvernementale⁵⁵.

3. *Des rencontres et des formations pour promouvoir les droits des migrants*

En 2005, mais surtout en 2006, le Maroc semble assez déterminé à débattre scientifiquement de la question migratoire et à promouvoir le droit des migrants. Ainsi, plusieurs rencontres et séminaires ont été organisés en 2005 et 2006 sur ces sujets. Par exemple, le colloque sur « migration et religion » du 3 au 6 décembre 2005 et l'atelier national sur la migration du 26 et 27 juillet 2006 qui ont été organisés par le Ministère des Affaires Etrangères, la table ronde sur les droits des migrants initiée le 17 décembre 2005 à Rabat par le parti politique l'Union Socialiste des Forces Populaire ou USFP, la rencontre franco-marocaine sur l'exequatur (l'ordre d'exécution donné par l'autorité judiciaire marocaine d'une décision rendue par une juridiction étrangère) organisée par la Cour d'Appel de Rabat le 13 novembre 2006 ou bien encore la conférence internationale sur l'immigration organisée le 16 et le 17 décembre 2006 à Azrou par l'Association des Jeunes Avocats de la ville de Khémisset pour célébrer aussi bien la journée internationale des droits de l'homme (le 10 décembre) que la journée internationale des migrants (le 18 décembre)⁵⁶.

L'année 2006 a été marquée par la détermination de certains acteurs agissant en matière de migration à promouvoir le droit de la migration par des formations spécialisées dans le domaine. C'est ainsi, par exemple, qu'en partenariat avec le Département du droit international de la migration et des affaires juridiques de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), le Centre des Droits des Migrants (CDM) du Ministère des Affaires Etrangères a organisé du 30 juin au 2 juillet 2006 une formation en droit international de la migration à l'Université privée d'Al Akhawayn à Ifrane. Durant cette formation, qui a réuni des représentants des différents départements gouvernementaux oeuvrant dans le domaine de la migration (appartenant aux ministères de la Justice, des Affaires Etrangères, de l'Intérieur, de l'Emploi, des Finances etc.) et qui a été assurée par des experts nationaux et internationaux, les différents instruments internationaux concernant le droit de la migration ont été étudiés et ont été comparés aux instruments nationaux.

Pour sa part, le bureau du HCR au Maroc, qui était jusqu'à très récemment presque inactif en matière de promotion des droits des réfugiés, a entamé en 2006 une série de rencontres sur la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. C'est ainsi que diverses réunions d'experts et deux séminaires de formation ont eu lieu pendant le mois de décembre 2006 à Rabat et à Oujda (ville frontalière avec l'Algérie). Suite à ces rencontres, un projet de création d'un réseau d'acteurs marocains dans le domaine de la défense des réfugiés et des demandeurs d'asile a été discuté.

Conclusion

Partagé entre ses traditions hospitalières envers tous les migrants et les pressions européennes pour le renforcement des contrôles aux frontières, le Maroc se trouve actuellement dans une phase d'incertitude et d'hésitation juridique. Il oscille entre une application sévère de son nouveau droit qui

55 Pour plus d'information sur la conférence non gouvernementale de Bouznika, voir : <http://terra.rezo.net/article419.html>.

56 Cette conférence avait réuni des avocats et des juristes oeuvrant pour la défense des droits des migrants.

régleme nte la migration et qui sanctionne toute migration non autorisée et son droit protecteur qui garantit les droits humains des migrants en accord avec ses engagements internationaux en la matière.

Morocco: the political and social dimension of migration

Fatima Sadiqi

Introduction

The emigration policies pursued by the Kingdom of Morocco in 2006 are based on those pursued in 2005. On the whole, these policies have greatly benefited Moroccan migrants and enhanced the cooperation between Morocco and the EU. The increase in remittances revenues encouraged the Moroccan government to step up its policies in this domain as the present report indicates. With respect to cooperation with the EU, the Rabat 2006 African Union/European Union Conference on Migration and Development boosted efforts to improve emigration from Morocco.

In 2006 Morocco made significant progress in the institutional management of migration through the Ministry for Moroccans Abroad,¹ the Ministry of the Interior and the Fondation Hassan II to promote successful emigration and to find solutions to illegal transit migration in the face of increased migratory pressure from North Africa and on Europe's southern borders.

The legal and administrative level

Amendments were made to the 37/1999 law on legal registration (*état civil*) for Moroccans living abroad. The amendments were widely communicated through information seminars in Rabat and some European cities conducted by experts responsible for applying the amendments in Morocco and abroad. This was consolidated by a centralized system to monitor the legal registration of births, deaths and marriages in Morocco and abroad and this information was made available to the new diplomatic and consular missions.

The 2004 reform of family law also applied to Moroccans living abroad, accompanied by a heavy arsenal of information in the form of leaflets and other means of communication, as well as the training of judges in the family courts. These leaflets explained the contents of the reforms in simple language and were targeted at outgoing or transit flows of migration; for example, they informed women of their rights in cases of divorce. In the past, many husbands married in Morocco without informing their wives in Europe or *vice versa*. Finally, procedures for obtaining a passport abroad were simplified as was the procedure for minors and unaccompanied children repatriating to Morocco.

The organizational level

The Ministry for Moroccans Abroad has launched a study carried to examine the situation of Moroccan consulates abroad. The 2005–2010 Action Plan was designed to respond to queries presented to Moroccan consulates and thus to improve the situation of Moroccans living abroad, as well as their return and procedures to facilitate their reintegration in Moroccan society.

Modern technology (intranet) was introduced to speed up liaison with Moroccan consulates first in Europe, and subsequently with all consulates abroad, in order to promote coordination, efficiency and quality follow-up and a system of data-sharing was introduced on legal and related issues. In addition an autonomous service provided financial support to Moroccan consulates abroad (Segma), and training seminars were organised on the use of modern technologies for senior consular staff.

1 The official title is the Ministry Delegate to Foreign Affairs and Cooperation in Charge of Moroccans Living Abroad.

New consular offices were set up in Orléans, Utrecht, Palermo, Benghazi and Miami and consular facilities were reorganised in France, Spain, Italy, the Netherlands, Libya, and the USA in order to adapt consular services to cater to the growing numbers of Moroccans in these countries.

United Nations compensation for Moroccan soldiers killed in the Second Gulf War was finalised together with the management of the files of Moroccans repatriated from Iraq. Management of the files of the Moroccan victims of the civil war in Ivory Coast and the presentation of suggestions to the Prime Minister.

An Action Plan was drawn up to protect Moroccan workers in the Gulf states and to provide them with contracts guaranteeing them basic labour rights.

Efforts were made to dismantle human trafficking networks in the Gulf area, especially those trafficking young women.

In order to help migrants abroad retain their links with the home country, Morocco promoted the teaching of Arabic to Moroccans living abroad and launched an operation in Italy with twenty-seven qualified teachers and started negotiations with the Netherlands for more cultural cooperation in March 2006. Furthermore, the Ministry participated in drawing up a project to develop a management strategy to deal with the religious education and practice of Moroccans living abroad.

Morocco participated in the Transit Operation and the establishment of a Transit cell to be activated from June 15 to September 15, procedures for the issue, renewal and management of visas were stepped up, and Law 02/2003 law dealing with the affairs of Moroccans living abroad was applied.

The diplomatic level

In 2006 agenda of the Ministry for Moroccans Abroad included a list of measures, some of which were routine and some of which were innovative. The objectives and policy line behind these objectives focus on strengthening the existing ties between Morocco and host countries and improving the life of migrants in both their home and host countries. The action of the Ministry of Foreign Affairs in this regard is manifested in its support of government actions and the help it constantly provides in their implementation.

This section lists the measures taken in 2006 by the Ministry for Moroccans Abroad. In 2006 the Ministry for Moroccans Abroad focussed on consolidating its cooperation with the European countries hosting Moroccan migrants. A number of African countries such as Mauritania and Algeria also took migration-related diplomatic steps to facilitate the management of transit migration.

An ambitious three-year Morocco–EU Action Plan was launched within the framework of the European Neighbourhood Policy (ENP),² and the Social Affairs and Migration Group was created and presented a number of cooperation projects for discussion. The Permanent Migratory Morocco–Spain Group set up a sub-committee on integration to help Moroccans living in Spain and another sub-committee dealing with unaccompanied underage children.

As part of immigration and asylum policy 2006 witnessed negotiations between Morocco and the EU on a Readmission Agreement and Morocco's participation in Bilateral Mixed Commissions.

Following the events at Melilla in July 2006, when two men were killed and several seriously hurt after seventy migrants attempted to enter the Spanish enclave by force, the Ministry intervened.³

2 Fifth Meeting of the EU–Morocco Association Council, www.libertysecurity.org/Article614.html.

3 In a similar event in October 2005 six men were shot and as Moroccan troops opened fire on more than 100 migrants.

The 2005–2010 consular Reform Programme was applied and the recommendations of the Third Meeting of the Mixed Ministerial Commission, which basically deals with the problems of Moroccan migrants living abroad, were implemented. The Commission recommended that the adoption of the final version of a follow-up strategy to implement the recommendations of the International Forum of National Competences in Europe and that the implementation of the programme set up by the project dealing with the religious education and practice of Moroccans living abroad. In this regard, the Ministry started talks with some European countries to promote and maintain the teaching of Arabic to the children of Moroccan immigrants.

The Ministry set up an enlarged technical commission to prepare a programme of interaction with Moroccans living abroad and made up of members from the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, the Ministry of Culture, the Ministry of Youth, the Ministry of Communication, the Ministry of Education and the Formation of Cadres, and the Ministry for Moroccans Abroad.

The steps necessary to validate the October 1961 Lahay Agreement, which suppresses the 'signature correction' regulation dealing with public and foreign documents, were taken

The agreement framework which unites Morocco and some European countries such as France (the personal statuses code, family, and legal cooperation which was ratified in 1981), the Netherlands (the convention signed in the domain of social cooperation), and some Arab countries such as Libya and some Gulf countries (social and consular cooperation) was updated. The Ministry ensured the follow-up of the agreement signed with France in the domain of the definition of the contents and conventions of the reformed Family Law and ensured discussion with other countries with the aim of setting up other agreements on the same topic.

Regarding cooperation with the International Organization of Migration (IOM), a cooperation framework was set up with the IOM after its initial accord was reached in February 2005, and the government participated in the partnership convention project concerning the Centre for Migrants' Rights as well as the conference on religious affairs and in the FINCOM (ex-Tokten) project. Follow-up of the migration file on migration at the international and regional levels (5 + 5, UMA, Global Commission, Berne Initiative, etc.). Morocco signed an important agreement to create the Centre of Migrants' Rights, and a cooperation convention in implementation of the recommendations of the international conference on migration and religious issues in a globalised world held in Rabat in December 2005.

A Memorandum of Agreement was signed with Italy on the migration of unaccompanied minors, similar to the one signed with Spain. Prior to this, the Moroccan and Italian parties exchanged two projects of the Memorandum of Agreement in the domain. It also prepared and signed a Memorandum of Agreement between Morocco and Egypt on the exchange of information and experience in order to improve the living conditions of the Moroccan and Egyptian communities abroad and helped prepare a Memorandum of Agreement between Morocco and Mexico for cooperation in the area of migration.

Follow-up efforts were made to create cultural spaces for dialogue and friendship between Morocco and the European countries with a Moroccan *diaspora*. In collaboration with the Moroccan Association for Studies and Research on Migration and the European Union, the Ministry set up a project to study the Moroccan community living abroad. To this end the Ministry organized field visits to meet Moroccan migrant communities in Libya, Ivory Coast, Senegal and Gabon and an official work visit to the Netherlands to discuss migration issues with the Minister for Integration and Migration. In addition the Ministry for Moroccans Abroad organised the National Day of the Migrant and the International Day of Migrants accompanied by a number of activities to raise awareness on the issue of migration in the life of Moroccans.

The Ministry participated in the work of the commission responsible for revising the Citizenship Law.

Towards the end of July 2006, the Ministry organized a workshop on migration in collaboration with United Nations bodies in Morocco. This was followed by international meetings dealing with international migration, in particular the dialogue on international migration and development hosted by the UN General Assembly in Autumn 2006.

Regarding electronic administration, securitized visa and securitized mail procedures between the DACS, the DGSN, the Ministry of the Interior, and the Justice Ministry were launched. The information in the consular guide on the website of the Ministry for Moroccans Abroad was updated and a consular training scheme was drawn up to inform the Action Plan. Progress was also made on preparing future elections of the Parliament and the Upper Council of Moroccans Abroad.

The societal and economic aspects of emigration

Emigration is not only a source of much-needed foreign currency through remittances, but it also creates professionally skilled workers, boosts local employment, and enhances domestic investment. Moroccan emigration benefited economic development and other migration-related social changes. For example, the flow of remittances through the commercial banking sector and through social networks allowed the expansion of the national banking system; for example, Wafabank has expanded to become the Tijari Wafa Bank.⁴ Furthermore, Morocco underwent remarkable growth in local economies such as small and medium-sized businesses and infrastructure development in villages and small towns thanks to a mixture of MRE investments and microcredits made possible by migrants' deposits in local banks. In the past, this was visible in the mountainous Rif region which was a prime source of Moroccan migrants in the 1970s, but now the phenomenon has spread throughout Morocco and helps transform marginalized rural areas. The issue of migration is also increasingly attracting media attention.

At the societal level, the Moroccan family has undergone a series of changes in the struggle between tradition and modernity. Moroccan women have begun to assume greater responsibilities and no longer fit the stereotype of the Arab-Muslim woman restricted to domestic activities, but custom and traditions still play a vital role in female socialisation. The changing role of women in Moroccan society is not only due to male migration. While some women have effectively become heads of household in the home country owing to the absence of male family members, others have migrated on their own and gained work and other experience abroad.⁵ The feminization of immigration in Morocco has economic advantages but also creates social problems as women are more exposed to human rights violations than men.

On the other hand, changes in gender roles are complex. In the 1950s, for example, only men participated in the harvest but this changed as women began to do this work as a result of male migration. As a result, some of the younger men now refuse to work in what has now considered 'women's work'.

However, in spite of the fact that the Moroccan government still capitalizes on remittances, it lacks an official emigration policy which involves Moroccan residing abroad making investments in their home country. The general feeling is that Morocco counts on its European neighbours for help in order to improve this state of affairs.

4 M. Charef, *La circulation migratoire marocaine: un pont entre deux rives*, Rabat, Edition sud-contact. 1999.

5 On Moroccan women in Spain, for example, see Sørensen 1999, and on female migrants from Maghreb countries in Europe in general, see Khachani 2001. In 2005, women transiting through Morocco accounted for 50% of the flow of international migrants who transit through Morocco.

Illegal migration

In 2006 no less than 120 networks of clandestine migration were dismantled in Morocco, 5,500 attempts were aborted during the first four months of 2006. These figures correspond to a 65% drop in clandestine immigration in comparison with the same period in 2005. Morocco has adopted new frontier control policies and reinforced policies and measures to stop clandestine migration. Chakib Benmoussa became the second most important minister in the Moroccan government since he took office at the Ministry of the Interior in February 2006. He stated that his main goal was to make Morocco a democratic society which values social solidarity and enjoys a prosperous economy. The tightening up of the law on immigration, the planned creation of the *Direction de la Migration et du Contrôle des Frontières*, the *Observatoire de la Migration*, and the introduction of new means of detection and frontier surveillance, are all measures destined to reduce the irregular flow of foreigners into, and through, Morocco.⁶

This is part of Moroccan policy of completely adhering to the European Union's initiative of controlling illegal immigration in countries of origin. According to the Minister of the Interior, both Europe and Morocco have the political will to deal with the problem of illegal migration. The European project is part of a greater three-year plan to fix the migratory routes starting in 2006. Spain, in collaboration with the transit immigration countries, especially Morocco, is in charge of implementing this project. Thanks to the financial support of the Community programme AENEAS, the European initiative is seeking to establish efficient policies to combat human trafficking, develop and sustain dialogue on migration with the countries of the Maghreb and sub-Saharan Africa, and support and involve Morocco, Mauritania, the Cape Vert and Senegal.

The statistics provided by the Moroccan Ministry of the Interior are in perfect accord with the European Union's objectives. Morocco's immigration policy will be reinforced by Europe's promise of 40 million Euro in 2003. According to the Immigration Directorate, this financial help is imminent. Although the amount is twenty times less than the 800 million Euro that Spain receives from Europe to counter illegal immigration.

Moroccan migration strategy, 2007 and beyond

The most important goal for 2007 and beyond is to consolidate the 2006 programme. This should be followed by the realisation of the Morocco–EU 2005–2010 Action Plan, in particular, the aspects relating to migration and social development and the financial perspective of the EU. This should be accompanied by the publication of the Mid-Term Evaluation Report, the construction of the new headquarters of the DACS and the application of the project International Forum of National Competences Abroad, and the implementation of the recommendations of the Regional Euro–African Conference on Migration and Development.⁷

Indeed, the Rabat 2006 African Union/European Union on Migration and Development included EU Member States and countries from West, Central and North Africa, that is, countries of origin, transit and destination, and was instrumental in attempting to manage migration in a way that would benefit development. The Conference adopted a regional approach which allowed countries to create partnerships and adopt an Action Plan designed to link migration to development, and to highlight areas of cooperation in combating illegal migration and human trafficking. The partnerships between countries covered social, security and judicial procedures to assist victims of trafficking in human beings.

6 Some national and international humanitarian NGOs have criticised the repressive way in which illegal transit immigrant in Morocco are treated Médecins sans Frontières, which works in-situ is one of them, and in July 2006 a Euro-African conference was organized in Morocco to examine these problems.

7 Africa Research Bulletin: Political, Social and Cultural Series, Vol. 43, No. 7, p. 16732a, August 2006.

Finally, the Kingdom has begun to liaise with EU cooperation projects, such as Frontex, the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States⁸ which aims to strengthen border security and the implementation of Community measures in border management, control, surveillance and training.

8 Council Regulation (EC) 2007/2004 26 Oct. 2004 OJ L 349 of 25 Nov. 2004.

Tableaux Maroc

**Maroc — Tableau 1: Population marocaine résidant à l'étranger.
Années 1993, 1997, 2002, 2004 et 2005**

Pays de résidence	1993	1997	2002	2004	2005
Allemagne	85156	104051	99000	102000	108355
Autriche	-	552	550	1164	1231
Belgique	145363	199647	214859	293097	354161
Bulgarie	-	-	30	162	34
Chypre	-	-	19		
Danemark	4622	6678	7800	6300	6300
Espagne	65847	119422	222948	423933	503171
Ex-Yougoslavie	-	-	21	39	18
Finlande	-	930	1000	1103	1500
France	678917	722000	1024766	1113176	1036909
Grèce	-	666	600	630	630
Hongrie	-	-	46	40	40
Irlande	-	-	70	66	66
Italie	91699	146460	287000	298949	345764
Luxembourg	-	360	666	666	666
Norvège	3400	4517	3970	6300	4568
Pays-Bas	164546	274641	276655	300332	324511
Pologne	-	120	120	250	169
Portugal	-	468	468	2866	2044
Rep. Tchèque	-	-	220	214	214
Roumanie	-	650	200	375	200
Royaume uni	25000	17715	30000	35000	23634
Russie	-	2409	2409	8687	720
Slovaquie	-	-	5	22	29
Slovénie					10
Suède	5500	3748	3781	10000	9107
Suisse	5517	4339	8691	11500	15000
Ukraine					949
Total Europe	1275567	1609373	2185894	2616871	2740000
Algérie	54576	47998	63000	79790	62822
Arabie Saoudite	9000	20000	11973	27830	27567
Bahreïn	-	493	948	1995	2400
Djibouti					22
Égypte	1000	1073	1876	2105	3000
Émirats Arabes Unis	2992	4782	8359	13040	13040
Irak	694	830	830	300	300
Jordanie	545	869	877	1958	2415
Koweït	638	620	1000	1700	2100
Liban	-	283	473	570	570
Libye	102413	112026	120000	120000	78852

Maroc — Tableau 1 (suite)

Pays de résidence	1993	1997	2002	2004	2005
Mauritanie	422	430	1056	1653	2747
Palestine	-	258	213	355	234
Qatar	392	460	500	1208	1575
Soudan	-	-	46	56	56
Sultanat Oman	2213	2910	2910	1700	1700
Syrie	702	1189	1278	2700	2449
Tunisie	20000	24840	16414	25637	11000
Yémen	-	-	123	175	185
Autres pays arabes	430	131			
Total pays arabes	196017	219192	231876	282772	213034
Australie	414	800	2500	2500	52
Bangladesh	-	-	6	5	3
Brunei dar Salam	-	-	2	2	2
Chine	-	-	31	35	84
Corée du Sud	-	-	15	100	32
Hong Kong	-	-	1	2	21
Inde	-	-	10	28	21
Indonésie	-	-	10	61	48
Iran	-	-	15	77	77
Israël	-	117	177	177	177
Japon	-	183	183	419	419
Malaisie	-	-	45	160	278
Nouvelle Calédonie					5
Nouvelle Zélande	-	-	200	20	22
Pakistan	-	-	51	146	146
Philippines	-	-	2	2	2
Singapour	-	-	3	15	23
Taiwan	-	-	25		
Thaïlande	-	-	27	117	65
Turquie	6	219	219	347	89
Autres pays d'Asie	317	324		954	
Total Asie et Océanie	731	1424	3522	5167	1566
Afrique Du Sud	600	540	2063	832	700
Angola, Namibie et Zambie					9
Bénin	-	-	4	4	4
Burkina Faso	-	-	7	53	33
Cameroun	-	-	11	15	48
Centrafrique	-	-	51	60	32
Comores	-	-	8	8	8
Cote d'Ivoire	1060	1231	1517	1971	860
Éthiopie	-	-	11	10	5
Gabon	229	348	417	785	684
Gambie					21
Ghana					35
Guinée	-	-	116	394	3

Maroc — Tableau 1 (suite)

Pays de résidence	1993	1997	2002	2004	2005
Guinée Équatoriale	-	-	-	15	15
Guinée-Bissau					4
Kenya	-	-	12	56	20
Mali	-	-	36	22	22
Niger	-	-	73	66	66
Nigeria	-	-	10	10	15
RDC et Congo	-	-	80	80	80
Sénégal	544	819	919	919	1900
Tchad	-	-	10	20	20
Togo					6
Autres pays d'Afrique	288	290		46	
Total Afrique	2721	3228	5345	5366	4590
Argentine	-	-	25	22	13
Brésil	-	-	32	400	400
Canada	45000	60000	70000	77713	100000
Chili	-	-	4	17	17
Colombie	-	-	23	23	24
Etats-Unis	25000	24000	85000	100000	125000
Mexique-Guatemala-Honduras-Salvador	-	-	30	82	82
Pérou	-	-	9	20	9
Uruguay	-	-	1	2	2
Venezuela	-	-	308	635	649
Total Amériques	70000	84000	155432	178914	226196
TOTAL	1545036	1917217	2582069	3089090	3185386

Source : Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, Maroc, 2006

Maroc — Tableau 2 : Effectifs de la population étrangère résidant au Maroc selon le pays de nationalité. Années 2002, 2003 et 2005

Pays de Nationalité \ Année	2002	2003	2005
Afrique			
Afrique du Sud	29	34	28
Algérie	14 392	11 452	11 581
Angola	38	34	62
Bahamas	1	1	1
Bénin	181	214	244
Burkina Faso	328	390	376
Burundi	2	13	30
Cameroun	327	346	409
Cap vert	11	12	12
Centre Afrique	101	139	176
Comores	473	745	920
Congo	817	1 145	1 287
Congo Démocratique	118	87	89
Côte d'Ivoire	627	813	855
Djibouti	138	185	220
Égypte	780	831	778
Érythrée	3	3	-
Éthiopie	3	7	12
Gabon	538	380	323
Gambie	6	6	25
Ghana	9	28	80
Guinée	553	621	846
Guinée Bissau et Guinée Equatoriale	109	151	141
Île Maurice	25	22	33
Kenya	21	20	24
Libéria	52	50	47
Libye	311	230	220
Madagascar	11	10	15
Mali	491	576	830
Mauritanie	959	1 225	1 312
Mozambique	1	1	17
Namibie	1	1	-
Niger	44	51	475
Nigeria	371	410	60
Ouganda	1	-	1
Rwanda	5	7	16
Sao Tomé	2	3	27
Sénégal	1 054	1 268	1 481
Sierra Leone	18	17	13
Somalie	10	6	4
Soudan	131	111	119

Maroc — Tableau 2 (suite)

Pays de Nationalité \ Année	2002	2003	2005
Tanzanie	1	2	4
Tchad	224	270	262
Togo	85	138	175
Tunisie	1 860	1 876	1 855
Zimbabwe	-	1	1
Total Afrique	25 262	23 932	25 486
Amérique du Nord			
Bermudes	2	2	-
Belize	-	-	1
Canada	285	288	304
Costa Rica	3	2	3
Cuba	4	2	2
Dominique	2	2	6
Etats-Unis	970	1 016	1 076
Guatemala	5	5	8
Haïti	14	13	13
Honduras	2	1	1
Jamaïque	7	1	-
Mexique	29	35	31
Nicaragua	4	3	5
Panama	2	2	4
Salvador	5	3	2
Trinidad	2	2	1
Total Amérique du Nord	1 336	1 377	1 457
Amérique du Sud			
Argentine	22	22	18
Bolivie	-	-	1
Brésil	46	52	49
Chili	8	10	8
Colombie	27	30	51
Équateur	6	3	6
Guyana	4	2	-
Paraguay	2	2	2
Pérou	13	12	10
Uruguay	7	6	7
Venezuela	16	15	18
Total Amérique du Sud	151	154	170
Asie			
Afghanistan	2	2	3
Arabie Saoudite	252	244	265
Arménie	8	9	6
Azerbaïdjan	1	1	-
Bahreïn	5	10	13
Bengladesh	33	19	20
Birmanie	1	0	-

Maroc — Tableau 2 (suite)

Pays de Nationalité \ Année	2002	2003	2005
Brunei	1	1	-
Cambodge	4	3	3
Chine	467	637	720
Chypre	12	12	12
Corée	149	143	157
Émirats Arabes Unis	66	5	46
Géorgie	5	10	8
Inde	419	431	427
Indonésie	57	63	66
Irak	716	689	672
Iran	54	59	53
Israël	20	19	8
Japon	175	209	189
Jordanie	401	391	421
Kazakhstan	11	9	11
Kirghizistan	1	3	2
Koweït	49	51	60
Laos	2	1	2
Liban	560	577	553
Malaisie	39	40	53
Moldavie	6	9	10
Népal	2	2	3
Oman	34	32	43
Ouzbékistan	1	1	1
Pakistan	111	95	98
Palestine	392	430	411
Philippines	264	301	347
Qatar	11	11	8
Singapour	6	6	5
Sri Lanka	17	17	15
Syrie	1 054	1 157	1 000
Tadjikistan	7	2	-
Taiwan	2	7	4
Thaïlande	87	96	116
Turquie	230	394	853
Vietnam	56	52	51
Yémen	156	164	211
Total Asie	5 946	6 414	6 946
Europe			
Albanie	3	2	-
Allemagne	831	791	767
Andorre	1	2	2
Angleterre	722	712	747
Autriche	60	52	52
Belarus	24	25	32
Belgique	751	796	805

Maroc — Tableau 2 (suite)

Pays de Nationalité \ Année	2002	2003	2005
Bosnie	42	39	39
Bulgarie	445	420	377
Croatie	35	39	26
Danemark	73	67	59
Espagne	3 422	3 179	3 160
Estonie	6	6	4
Fédération de Russie	652	617	568
Finlande	52	47	62
France	17 064	17 175	17 792
Grèce	64	56	48
Hollande	195	196	220
Hongrie	20	25	24
Irlande	28	29	56
Islande	-	1	-
Italie	1 533	1 370	1 337
Lettonie	-	-	2
Lituanie	1	1	2
Luxembourg	14	13	7
Macédoine	7	4	6
Maldives	4	4	2
Malte	2	2	3
Monaco	-	-	3
Norvège	43	44	44
Pologne	155	161	152
Portugal	350	336	297
Roumanie	597	580	515
Serbie-Monténégro	48	48	156
Slovaquie	29	40	30
Slovénie	2	2	4
Suède	93	93	86
Suisse	384	382	397
Tchéquie	23	25	26
Ukraine	278	301	294
Total Europe	28 053	27 682	28 203
Océanie			
Australie	31	36	27
Fidji	1	1	1
Nouvelle Zélande	9	14	9
Samoa (iles)	-	-	6
Vanuatu	1	2	1
Total Océanie	42	53	44
Réfugiés	18	13	13
Autres	29	27	-
Sans nationalité	-	27	29
Total Général	60 837	59 679	62 348

Source : Direction Générale de la Sûreté Nationale, Maroc

Maroc — Tableau 3: Répartition des transferts de fonds provenant des Marocains résidant à l'étranger, selon le pays de provenance, 1997-2005 (millions de Dirhams Marocains)

Pays de résidence	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005
Allemagne	939	1070	960	980	1924	1349	1184	1479
Arabie Saoudite	446	438	432	573	628	654	544	797
Danemark	85	117	103	156	211	176	114	110
Émirats Arabes Unis	612	528	516	558	628	620	843	1460
Espagne	617	787	580	924	1895	1957	4312	5290
Etats-Unis	260	311	676	896	2258	1874	3968	2320
France	10036	10373	10206	10386	14974	14462	15934	16961
Grande-Bretagne	349	393	487	954	1596	1293	1524	1743
Italie	1740	1916	2044	2994	5864	3698	4308	5037
Libye	43	44	48	34	23	10	6	5
Pays-Bas	860	1315	1065	1607	3486	2109	1305	1639
Suède	43	48	60	60	77	72	88	(*)
Suisse	252	324	344	459	581	672	733	616
Belgique-Luxembourg	1366	1264	1075	1854	1970	2073	1838	2207
Autres pays	386	385	405	529	743	690	701	1073
Total	18033	19311	19002	22962	36858	31708	37401	40738

(*) Inclus dans « autres pays »

Source : Office des Changes, Maroc

Maroc — Tableau 4: Nombre de migrants irréguliers interceptés et de réseaux de migration démantelés au Maroc selon l'origine des migrants, période 2000-2006

Origine \ Année		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006(a)
Migrants	Marocains	9353	13327	16034	12493	9353	7914	2692
	Autres (b)	15056	13100	15363	23851	17252	21894	4431
	Total	24409	26427	31397	36344	26605	29808	7123
Réseaux(c)		n.d.	n.d.	180	265	425	450	n.d.

(a) Du 1^{er} janvier 2006 au 18 juillet 2006,

(b): Il s'agit, en majorité, de personnes originaires des pays d'Afrique subsaharienne (environ 90%), en plus des algériens et de personnes originaires de pays asiatiques.

(c) - Les réseaux sont structurés généralement en organisateurs, rabatteurs et passeurs.

- n.d. : non disponible

Source : Ministère de l'Intérieur du Maroc.

Maroc - Tableau 5: Répartition par nationalité des migrants clandestins étrangers interceptés au Maroc en 2004

Nationalité	Nombre
Maliens	4 655
Sénégalais	3 049
Ghanéens	1 523
Maghrébins	1 156
Gambiens	1 029
Libériens	876
Nigériens	758
Guinéens	687
Asiatiques	575
Sierra léonais	522
Camerounais	439
Congolais	395
Nigériens	362
Ivoiriens	324
Béninois	270
Mauritaniens	224
Soudaniens	80
Burkinabais	71
Gabonais	39
Zimbabweens	38
Togolais	32
Angolais	20
Ougandais	19
Tchadiens	18
Centrafricains	13
Zambiens	13
Rwandais	12
Ethiopiens	11
Sud-africains	8
Comoriens	8
Tanzaniens	7
Kenyens	6
Namibiens	6
Djiboutiens	5
Capverdiens	1
Botswanais	1
Total	17 252

Source : Ministère de l'Intérieur, Maroc

Maroc - Tableau 5: Données sur la migration irrégulière à destination de l'Espagne par voie maritime par zone d'arrivée en 2003, 2004 et 2005

	Iles Canaries			Détroit de Gibraltar (Littoral de l'Andalousie, Ceuta, Melilla et Murcie)			Total Espagne		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Embarcations	579	294	219	363	445	348	942	740*	567
Occupants détenus	9.382	8.426	4.715	9.794	7.245	7.066	19.176	15.675*	11.781
Responsable d'embarcation détenus	207	124	27	18	159	113	225	283	140
Naufrages	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	13	14	2
Cadavres	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	101	81	24
Personnes rescapées	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	406	339	329
Personnes perdus	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	109	60	38

* Ce total inclus 1 embarcation et 4 occupants de plus, appréhendés aux îles Baléares en 2004

Source : *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración (Espagne)*

PALESTINE

Palestine: the legal dimension of migration

Asem Khalil

Introduction

Migration law covers the regulation of entry, residence and settlement, border-crossing and departure, sanctions for the transgression of such rules, as well as the protection of migrants through the legal regulation of their rights, often proclaimed on the international level and sometimes incorporated in national law.¹ The legislative position of the PA is anomalous on both counts. First, the regulation of migration implies the sovereign control of borders, which the PA does not currently exercise. Second, conformity with international standards on the status of migrants and refugees and citizenship issues, presumes accountability and statehood, which Palestine does not enjoy. In other words, the PA is not competent to sign treaties since it is not a sovereign authority with a legal character under international law, due to the absence of a state.² Furthermore, the PA did not pass legislation or enforce decisions in these domains, because of the occupation.

Despite this basic legal anomaly, under the Agreements between Israel and the Palestine Liberation Organization (PLO), the PA exercises three limited forms of jurisdiction: i) territorial jurisdiction over parts of Occupied Palestinian Territories (OPT); ii) personal jurisdiction over Palestinians of the West Bank and the Gaza Strip; and iii) functional jurisdiction in civil affairs, transferred to the Authority by the Israeli military and civil authorities. Within these limitations, the PA exercised legislative authority through the Council nominated by the Executive Committee of the PLO, and then by the Palestinian Legislative Council (PLC) elected in 1996.³

The PA adopted several laws that unified existing bodies of legislation; however, legal reform took place without a coherent agenda or objectives. The lack of sovereign powers and the absence of an independent Palestinian state meant total Palestinian dependency on the unilateral Israeli transfer of powers and on financial aid from the international community. For years these two components guaranteed the survival of the PA, but since the victory of Islamic Resistance Movement (Hamas) in the second legislative elections on 25 January 2006 this has come to a complete halt.⁴ Legislative elections were followed by hard negotiations between rival Palestinian factions that ended up without any agreement on two key issues: the reference to the PLO in the governmental programme and the acceptance of the previously endorsed agreements. The quartet made aid conditional on recognising

1 Khadija Elmadad, *La nouvelle loi marocaine du 11 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc et l'émigration et immigration irrégulières*, CARIM-AS 2004/01, p. 1. Available at: http://www.carim.org/publications/CARIM-AS04_01-Elmadad.pdf.

2 Indeed, the PLO as the sole representative of the Palestinian people has legal character under international law and is the only authority competent to sign 'treaties' 'on behalf of the PA'.

3 See www.pal-plc.org (in Arabic). The PLC is sometimes referred to as the Palestinian Parliament.

4 For the first time since the establishment of the Palestinian Authority (PA) over parts of the Occupied Palestinian Territories (OPT), a non-PLO-member party, an anti-Oslo group and an armed resistance partisan, has a majority in the PLC (74 seats over 132). It shares the top of executive hierarchy with the PA president, Mahmoud Abbas (Abu Mazen), elected one year earlier, and a Fatah member, chairman of the Executive Committee of the PLO. Following the death of Yasser Arafat on 11 November 2004, Raouhi Fattouh, the then PLC president, was sworn in as Palestinian Authority president on an interim basis, according to the BL (Art. 37). The Fatah–Hamas dialectic was preceded by internal Fatah divisions, the most important being the division of the two important responsibilities of former president Arafat to two persons: Mahmoud Abbas was designated Chairman of the PLO Executive Committee while Farouk Kaddoumi was designated the head of Fatah.

Israel, the rejection of violence and the acceptance of previous agreements, including the Road Map. Israel suspended contacts with PA officials, halted the transfer of Palestinian Value Added Tax (VAT) and customs taxes, and closed the civil liaison offices.

In March 2006, Hamas formed the tenth Palestinian government headed by Isamel Haneyyeh.⁵ Since then, over 165,000 public sector workers/civil servants have not been paid,⁶ and the humanitarian outlook for the OPT is extremely bleak.⁷

Political impasse, security chaos, financial crisis and economic decline have led to a generalized sense of uncertainty. This has been accompanied by further Israeli restrictions on the movement of Palestinians in the West Bank. By the end of June 2006, following the Palestinian commando operation in Gaza and the capture of an Israeli soldier, Israel launched a large military operation in Gaza and detained some Hamas members of the PLC and the government.⁸ The Palestinian institutions were paralyzed following the strike declared by public employees at the beginning of September 2006. Since Hamas came to power, no legislation had been passed by the PLC.

The first section deals with the content and limits of the Authority's legislative powers and the confusing mixture of legal provisions from different legal systems in Palestine. This is followed by a section dealing with the constitutional framework of the PA and the future Palestinian state and the way international law is considered in the Palestinian constitutional system. The third section considers the legislation adopted by the PLC. The fourth section examines areas where the PA has no jurisdiction or where it intentionally avoids legislating in a context of political instability and in the absence of a Palestinian state, and the fifth section considers those sectors related to migration where Palestinian legislative intervention may be needed.

The incomplete nature of legislative powers in territories under PA control

In October 1993,⁹ the PLO Central Council delegated the PLO Executive Committee (EC) to form the 'Council' of the PA, and nominated the Chairman of the Executive Committee, Yasser Arafat, as its President. In 1994 Arafat issued Decree No. 1 concerning the 'Continuation of the Laws, Regulations and Rules Operative in the Palestinian Territories (West Bank and Gaza Strip) before and since 5 June 1967' until replaced by unified PA legislation. The decree came into force on 20 May 1994—the day of its ratification—but ignored all military orders and declarations in force in the oPt since 1967. Notwithstanding the international law of occupation, there are sectors where regulation is still carried out by military orders and declarations. Subsequently Law No. 2/1995 revoked some resolutions and military orders thus implying that *other* orders should remain in force unless specifically revoked or replaced. To avoid further misunderstanding, the President adopted Law No. 5/1995 on the 'Transfer of Authorities and Powers', ratified on 20 May 1995, but retroactively effective as of 19 May 1994, that is, one day before Decree No. 1/1994. This suggests that all previous legislation, *including military orders*, will remain in force unless revoked or replaced by Palestinian legislators. The Israeli–Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip (*hereinafter* Interim

5 The PLC confidence vote took place on 29 March 2006.

6 Until the time of writing.

7 This situation justified the revision of Consolidated Appeal Process (CAP) launched by United Nations and select non-governmental organizations have taken the unprecedented step of revising their appeal for humanitarian assistance to Palestinians from USD 215 million to 384 million. Available at: [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/Revision_2006_oPt/\\$FILE/Revision_2006_oPt.doc?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/Revision_2006_oPt/$FILE/Revision_2006_oPt.doc?OpenElement)

8 Until the moment of writing, five Palestinian ministers and more than thirty PLC members are under Israeli administrative detention.

9 PLO Central Council resolution, in its session of 10–12 October 1993.

Agreement)¹⁰ foresees the amendment or abrogation of military orders (Art. XVIII),¹¹ but the Council cannot exceed the powers transferred to it. Since the establishment of the PA, Palestinian judges have started to apply Palestinian law where this exists and avoided enforcing military orders.¹²

Following the establishment of the PA on parts of the West Bank and Gaza Strip (the ‘Autonomous Territories’), Palestinians were able to exercise legislative power, but the exercise of this power by the ‘Council’ was strictly regulated by the Interim Agreement.¹³ This suggests that the BL is *not* the highest law of the land, but that the agreements with Israel are.¹⁴ Moreover, the legal documents from previous jurisdictions—Ottoman, British, Egyptian (Gaza), Jordanian (West Bank) and Israeli—remain in force, although they are often contradictory or overlapping; the main task of PA institutions, in particular the PLC, is the harmonization of texts in the Palestinian legal system. Until the unification of laws, judges applied the existing law/laws according to their discretion.¹⁵

There is a difference between the West Bank and Gaza Strip: the Egyptian forces in control of Gaza (1948–1967) did not annex the territory and always treated it as a distinct body, so that although partially influenced by Egyptian legislation, most British legislation remained in force or was amended by the Egyptian Governor.¹⁶ The West Bank, by contrast, was annexed to the Emirate of Transjordan to form the United Kingdom of Jordan and in 1952 the Jordanian Parliament, with an equal number of

10 ‘Also referred to as ‘Oslo II’, signed in Washington on 28 September 1995. See: http://www.palestine-un.org/peace/p_g.html

11 Articles III and IV deal with the structure and size of the Council. According to the Interim Agreement the ‘Council’ was supposed to enjoy ‘both legislative power and executive power’.

12 There are three basic problems. First, the territorial and functional jurisdiction of the Palestinian courts do not apply to Israeli citizens, i.e. Israeli citizens in Israel and Israeli settlers in the OPT (Art. XVII (2.c)). Second, Palestinian courts have no power to enforce their decisions on zones under direct Israeli control (Area C), and only limited powers in zones under exclusive civil control (Area B). Third, Israeli military courts continue to apply Israeli military orders.

13 ‘Legislation... which exceeds the jurisdiction of the Council or which is [...] inconsistent with the provisions of the Declaration of Principles (DOP), this Agreement, or of any other agreement that may be reached between the two sides during the interim period, shall have no effect and shall be void ab initio’ (Art. XVIII).

14 This is an example of the on-going debate between international law defenders and constitutional law defenders, regarding the relationship between international law and constitutional law and which takes precedence. The BL, although adopted in conformity with the Interim Agreement, is deemed the highest law of the land and its provisions are the sole limitation on the Palestinian legislator. Thus, under the international law of treaties any incompatibility with Israeli–Palestinian agreements shall be the responsibility of the PLO and its counterpart in the agreements, and more precisely, the responsibility of the President of the PA, who, according to the Israeli–PLO Agreements, is not empowered to pass legislation in contradiction with the agreements. However, since the adoption of the BL in 2002, and despite the provisions of Interim agreement concerning legislative procedures, the presidential veto over legislation can be overridden by a two-thirds majority vote in the Legislative Council (Art. 47 that became Art. 41 in the amended BL of 2003). It is surprising to notice that the BL makes no reference to the Israeli–Palestinian agreements or to the applicability of international law in general in the Palestinian legal system. Furthermore, as mentioned in its Introduction, the drafters of the BL find its origin in the will of the Palestinian people and not in the Interim Agreement. The theoretical superiority of the BL is, however, challenged by *de facto* control of most of the OPT by Israeli forces, including complete control of borders and passage to and from different parts of territories under PA control, as will be presented in successive sections.

15 Despite the plurality of legal texts, the real obstacle is not the different legal texts applied in Palestinian territories, but the legal culture generated by the different legal systems.

16 In 1953 Law 621/1953 promulgated the BL for the Territory under Egyptian Forces Control in Palestine. Article 45 stated that the 1922 Palestinian Order in Council should remain in force unless incompatible with present law. Accordingly, the first Constitution drawn up by the British for Palestine is theoretically in force in Gaza where it does not contradict the BL. Nevertheless, according to the BL, the only limit to the powers of the Palestinian legislator is the BL itself (Art. 47). This means that the only text of constitutional rank in the territories under PA control is the BL, and not subject to the Palestinian Order in Council, the Jordanian Constitution, or the Egyptian BL for Gaza. On the contrary, the Palestine Order in Council was expressly abrogated in the West Bank by Jordanian Constitution of 1952. It was amended several times and remained valid in the West Bank. No successive texts abrogated the text in Gaza, although the Israeli occupation rendered many of its provisions void.

representatives from the two banks of the River Jordan, adopted a new Constitution, which replaced the Palestine Order-in-Council of 1922 and its amendments (Art. 129.2).¹⁷ However, when Israeli forces entered the West Bank and Gaza in 1967, they declared the assumption of powers under Declaration No. 1/1967 (abrogated by Law 2/1995). In this way the Israeli occupation began to change legislation applicable in the territories under its control through military orders and declarations.

The Palestinian constitutional system

The exercise of legislative power by the PA should be read in the light of the resolutions, charters, and declarations made by the PLO, in particular the Palestinian National Charter of 1968,¹⁸ and the Declaration of Independence (Algiers, 1988).¹⁹ In fact, PLO documents remain valid and constitute a general framework in the Palestinian struggle for statehood and self-determination. The reference to the Declaration of Independence is made in the BL itself, but there is no direct reference to it in the Palestinian Charter.

On the other hand, the Draft Palestinian Constitution (DPC) will be adopted after the establishment of the state but will not substitute the Palestinian Charter; the later, indeed, can be abrogated exclusively by the body that adopted it, i.e. the Palestinian National Council (or the Palestinian Central Council). Nevertheless, it is worth mentioning that the DPC talks about an ‘Advisory Council’,²⁰ which some of the members are Palestinians of the diaspora. This means indirectly that the PLO and PA institutions will be substituted by the state institutions.²¹ Accordingly, the establishment of a Palestinian state may end the current duality in the institutions representing the Palestinian people; it will be the Palestinian state, if established, rather than the PLO, that enjoys legal character under international law and wields exclusive power to incorporate the institutions that administer Palestinian territories under PA control.

Amended Basic Law of 2003²²

The PLC approved the BL in its third reading on 2 October 1997, but it was only ratified by the President of the PA on 29 May 2002 and came into force on 7 July 2002.²³ Following the creation of

17 Jordanian Constitution of 1952, OJ 1039 of 8/1/1952, p. 3. This expressly abrogated the Jordanian Constitution of 1946 and the Palestinian Order-in-Council.

18 This replaced the 1964 Charter, available at: http://www.palestine-un.org/plo/pna_two.html. Palestinian National Charter of 1968, available at: http://www.palestine-un.org/plo/pna_three.html. See also Amendment of Palestinian National Charter of 24 April 1996 available at: http://www.palestine-un.org/plo/pna_one.html.

19 Declaration of Independence of 1988, available at: http://www.palestine-un.org/plo/doc_two.html.

20 The third draft of Palestinian Constitution, available at: <http://www.pcpsr.org/domestic/2003/nbrowne.pdf>

21 In all three drafts of the Palestinian Constitution, reference is made to a council representing the interests of the Palestinians (something that the BL ignored completely). However, in the early drafts, as rightly outlined by Nathan Brown, ‘the body was referred to as the “National Council”, and implicitly seemed to be identical to (or eventually the successor to) the “Palestinian National Council,” the constituting body of the PLO. It served as the upper house of the Palestinian parliament, though its role was not well defined’. The provision of the third draft changed remarkably from early drafts in giving bases of this council in the constitution itself and not the PLO and in the fact of being converted to an ‘advisory council’, distinct from the National Council of the PLO. Nathan Brown then concluded, ‘One cost of detaching the body from the PLO will be to leave the relationship between the PLO and the new state of Palestine more ambiguous. The overlap and hazy distinction between the PNA and the PLO has been a frequent complaint of Palestinian reformers; the constitution offers no clear provisions for the role or fate of the PLO’. See Nathan Brown, ‘The Third Draft Constitution for a Palestinian State: Translation and Commentary’, PSR, 2003, pp. 41–43. Available at: <http://www.pcpsr.org/domestic/2003/nbrowne.pdf>.

22 The amended Basic Law of 2003 is available at: http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/law_basic.html. The 2002 version of BL is available at: http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/law_20.html.

23 The President of the PA justified his refusal to endorse the BL on the grounds of the transitional character of the PA and the absence of a Palestinian state. Observers criticized the President for not having done so, considering the real reason to

the office of Prime Minister in 2003, the BL was amended in line with changes made in the Palestinian political system, and was again amended in 2005 when the new electoral system came into force.²⁴

The supremacy of the BL over other laws is confirmed in Article 47, which stipulates that legislative power shall be exercised within the limits of its provisions. Laws, regulations and decisions in force in the OPT prior to the establishment of the PA, remain in force, unless incompatible with the BL (Art. 119), or until amended or repealed (Art. 18).

The BL guarantees the basic human rights and freedoms (Art. 10) for ‘individuals’, that is, citizens *and* foreigners: personal liberty (Art. 11); freedom of residence and movement (Art. 20); the right for detainees to be informed of the reasons for their detention in a language they understand (Art. 12); and the freedom of belief, worship and the performance of religious functions (Art. 18). It adopts a duality between *civil* and *shari’a* (religious) courts, where the latter has jurisdiction in matters governed by *shari’a* and ‘personal status’ laws (Art. 101).

On the contrary, the BL does not deal with the question of Palestinian citizenship, but provides that it shall be regulated by a specific law (Art. 7),²⁵ and confirms that: ‘No Palestinian may be deported from the homeland, prevented or prohibited from returning to or leaving it, deprived of citizenship, or handed over to any foreign entity’ (Art. 28).

The idea of having a BL was developed following the Declaration of Independence in Algiers in 1988 but the first drafts circulated after the Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements (*hereinafter*, Declaration of Principles).²⁶ The BL is not a constitution for a sovereign state, but a transitional legal document, superior to other laws, that will be replaced by a constitution, once the state is established. According to the provisions of the BL it shall apply during the interim period and may be extended until the new Constitution of the State of Palestine is enforced (BL, Art. 115). In preparing for future statehood, and as part of Palestinian obligations under the Road Map, three drafts of the Palestinian Constitution were drafted.²⁷

The BL was silent on key issues such as borders, refugees and statehood, since they are dependent on the successful outcome of permanent status talks with Israel, but the Constitution cannot avoid tackling them, since this should follow the creation of a state.²⁸ The draft constitution differed from the BL since it is intended to follow the creation of the Palestinian state and included regulations regarding the state, such as the right of asylum (Art. 32).

Constitutional protection of human rights

The Interim agreement contains limitations to the PLC’s right to legislate. The PLO, surprisingly, committed itself in the Interim Agreement to the respect of ‘internationally-accepted norms and

(Contd.) _____

be the fear of having his powers limited. For more details regarding the circumstances related to the adoption of the BL and the preparation of the DPC, see Asem Khalil, *The Enactment of Constituent Power in the Arab World: the Palestinian Case*, PIFF, Helbing & Lichtenhahn, 2006, pp. 216–21, and Asem Khalil, *Which Constitution for the Palestinian Legal System*, PUL, 2003, pp. 89–102. Available at: http://www.profpito.com/Th_se_Lateran_Compl_te.pdf.

24 An unofficial version is available at: <http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/8-2005.html.html>.

25 A draft citizenship law circulated in the early years of PA (1995) even before the election of the first PLC, but was never adopted. The problematic issue of citizenship depended largely on the issue of negotiation with Israel and to possible realization of Palestinian rights to return.

26 The Declaration of Principles of 13 September 1993; called also Oslo I: http://www.palestine-un.org/peace/p_a.html

27 The third draft to which we make reference here was prepared in March 2003. Available at: <http://www.pcpsr.org/domestic/2003/nbrowne.pdf>

28 The problem is that constitution-making is a step towards statehood, while the determination of those elements will depend largely on the outcome of permanent status talks with Israel, and thus on the creation of a Palestinian state. This, indeed, justifies the insistence on a Palestinian right to return and to Palestinian nationality and citizenship (Arts. 12, 13).

principles of human rights and the rule of law' (Art. XIX). The accelerated preparation for a BL that proceeded and followed the creation of the PA was in part the result of the desire of many Palestinians had to ensure the protection of human rights in territories under PA control. However, the PLO had committed earlier to the principles and purposes of the United Nations, and to the Universal Declaration of Human Rights, specifically in the declaration of independence in 1988.²⁹

The BL and DPC contain similar provisions relating to basic human rights but each has tackled the issue of conformity to international law with regards to human rights in a different way.³⁰ The BL provides that basic human rights and freedoms shall be binding and respected (BL, Art. 10.1), and that the PA shall work without delay to become a signatory to regional and international declarations and covenants which protect human rights (BL, Art. 10.2). As a guarantee, the BL stipulates the need to establish by law an independent commission for human rights (Art. 31). However, international law, charters, and treaties, will not be enforced directly in the Palestinian legal system, unless converted into law. This duality in the approach to international law seems unchangeable in the DPC; however, in the later, the state of Palestine, according to the DPC, abides by the Charter of the League of Arab States (Art. 2) and the UN Charter (Art. 3); and shall also abide to the Declaration of Human Rights (Art. 18). The DPC also states that 'the rule of law and justice' shall be the basis of governance (Art. 9). The authorities have the constitutional obligation to defend public and individual rights and freedoms (Art. 20). In the DPC there is a continuous reference to human rights, in strict relation with good governance, RL, and independence of judiciary, with respect to the International law standards.

Laws and regulations with a potential impact on migration

The PA, within its territorial, functional and personal limited jurisdiction, has legislated in various sectors in relation to migration, including the regulation of settlement and residence of foreigners, their integration and rights, and—albeit partially—the relationship of Palestinians of the diaspora with their country of origin.

The regulation of residence and settlement

According to *Labour Law No. 7/2000*³¹ it is illegal to discriminate between workers in Palestine (Art. 16). The Ministry of Labour can issue an authorization to work in Palestine for non-Palestinians (Art. 14) and such authorizations are dealt with by ministerial regulation. Based on Article 15, the Council of Ministers adopted Decision No. 45/2004 on granting work permits to non-Palestinian workers.³² It is worth noting that Social Insurance Law No. 3/2003³³ is applicable,

29 'State of Palestine proclaims its commitment to the principles and purposes of the United Nations, and to the Universal Declaration of Human Rights... It will join with all states and peoples in order to assure a permanent peace based upon justice and the respect of rights so that humanity's potential for well-being may be assured, an earnest competition for excellence may be maintained, and in which confidence in the future will eliminate fear for those who are just and for whom justice is the only recourse'.

30 Until now, the Palestinian adherence to international law in relation to human rights, has been voluntary and unilateral since the PA cannot adhere to international covenants due to its lack of sovereignty.

31 This substitutes previous legislation in force in the West Bank and Gaza, abrogating Labour Law No. 21/1960 and the amendments applicable in the West Bank, Labour Law No. 16/1964 applicable in Gaza and all other provisions contradicting the new law. The Council of Ministers adopted a series of decisions, and the Minister of Labour adopted Decisions and Instructions implementing this law. Decisions Nos. 4, 14–17, 21–24/2003, Nos. 4, 16, 45–49, 145, 166–169 of 2004. Ministry of Labour Nos. 1, 2, 3 and Instructions No. 1/2004 and Nos. 1–7/2005.

32 Four conditions were presented in this decision: 1) the absence of competition with national workers; 2) a need for a foreigner work instead of a national; 3) the relevant qualifications and experience for the job for which the license is requested; 4) that the Ministry of Labour may impose a condition of reciprocity (Art. 2), and is not required to give grounds for rejection (Art. 4). If the application is accepted, a license is granted for one year (Art. 5).

33 Social Insurance Law No. 3/2003, available at: http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/law_14.html.

inter alia, to workers covered by labour law (included foreign workers) and applies in accidents during working hours.

Under the *Civil Status Law* No. 2/1999,³⁴ any change in civil status that occurs in foreign countries for a Palestinian is deemed valid if made according to the laws of the state (Art. 9). The Palestinian legislators forwards the notification to a Palestinian delegation or to the civil administration when there is no delegation in the country in question.

Palestinian legislation stipulates the conditions for adopting official foreign resolutions, decisions, and documents (*Execution Law* No. 23/2005, Arts. 36–39). The only condition of such application of foreign regulations is the national interest and the non contradiction to existing Palestinian laws.

Traffic Law No. 5/2000³⁵ regulates the issuing of international driving licenses (Art. 29), the recognition of foreign permits (Art. 30), and their substitution (Art. 31). The Palestinian Car Club is authorized to issue international driving permits in accordance with international traffic treaties (Vienna, 1968). Foreign driving permits can be used in Palestine, or substituted by Palestinian ones, under reciprocal agreements.

According to *Civil and Commercial Procedures Law* No. 2/2001,³⁶ Palestinian courts have general jurisdiction to examine civil and commercial cases against Palestinians wherever they reside and on foreigners domiciled or resident in Palestine, excluding cases relating to real estate outside Palestine (Art. 27). As for the Israeli citizens, the Palestinian courts, has no jurisdiction. This is in line with the Israeli–Palestinian agreements which always excluded Israeli citizens from any persecution under Palestinian court system unless they so choose.³⁷

In criminal cases against foreigners, the recently adopted *General Intelligence Law* No. 17/2005³⁸ requires that they receive assistance in contacting the nearest representative of their country of origin; it also permits General Intelligence to inform representatives of the country or countries concerned (Art. 15). The Attorney General can issue legal decisions, at the request of the chief of General Intelligence, forbidding the movement of foreigners to and from the country (Art. 11).

Integration and the rights of foreigners

The *Law Promoting Investment in Palestine* No. 1/1998³⁹ was designed, *inter alia*, to provide guarantees for actual and potential investors in Palestine (Art. 2). It prohibited nationalization, the confiscation of projects, and the seizure, freezing or confiscation of funds except through the courts (Art. 7). Freedom to invest in any sector of the Palestinian economy was the rule and only the law

34 The law abrogated the Jordanian Law on Civil Status No. 32/1966 and replaced the Egyptian (Gaza) Law No. 11/1962 on Changes in Data Concerning the Name or Title Reported in the Registers of Births. This law was amended by Law No. 6/2001.

35 Traffic Law No. 5/2000 available at: http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/law_traffic.html.

36 Law on Civil and Commercial Procedures No. 2/2001(<http://www.pnic.gov.ps/arabic/law>) replaced all previous legislation and regulations in civil and commercial procedures, and was subsequently amended by Law No. 5/2005 without any changes in the above presented provisions.

37 As for foreigners who are not legally resident in Palestine, there are three areas in which the Court has jurisdiction: 1) when a foreigner has chosen Palestine as their domicile; 2) in cases related to money held in Palestine; a contract drawn up, executed, or to be executed, in Palestine; bankruptcy declared in Palestine; 3) prosecution against a group, one of whose (foreign) members is domiciled or resident in Palestine (Art. 28). If the foreigner does not appear on the fixed day, and the Court is unable to pass judgment, the Court itself declares its incompetence to pursue the case (Art. 30).

38 General Intelligence Law No. 17/2005 is one of the more recent pieces of legislation adopted by Palestinian legislator in the framework of reforms in the security sector and stipulates the limits to General Intelligence acting in relation to Human Rights; the guarantees are ‘those provided by Palestinian laws and principles of international law in this domain’ (Art. 13). Available at: <http://www.pnic.gov.ps/arabic/social/law23.html>.

39 Law Promoting Investment in Palestine No. 1 /1998 available at: http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/law_15.html. This replaced Law No. 6/1995 on Investment in Palestine and was subsequently amended by Law No. 2/2004.

could deal with exceptions (Art. 3). The law guarantees the unrestricted transfer of financial resources outside Palestine (Art. 11), and stipulates that no one should be discriminated against in enjoying the advantages and exemptions provided by the law (Art. 6.1). This antidiscrimination clause covers also the foreigner investors.⁴⁰

A particularly important law was adopted recently on *Charitable Associations and Non-Governmental Organizations* Law on No. 1/2000.⁴¹ This law provides a general framework for freedom of association and abrogates preceding Ottoman (Gaza) and Jordanian (West Bank) legislation (Art. 43). It regulates duties and rights of charitable associations and NGOs including foreign ones (Arts. 34–39). It is worth noting that, on the contrary of pre-PA legislation, the above law does not require authorization to set up an association but only registration with the Ministry of the Interior. The right of association, included in the BL, is ruled by the above law that regulates registration procedures, conditions for acceptance and refusal. The law does not impose limitations with regard to the nationality of the founders or members of the association. However, the distinction between Palestinian and foreign NGOs or associations depends on where they are based and the proportion of Palestinians in the association; in the latter case the NGO main office is outside the Palestinian territories or the majority of their members are not Palestinians.

In 2003 the Council of Ministers issued Decision No. 9/2003 implementing Law No. 1/2000 based on Article 26 of the BL that guarantees the freedom to set up trade unions, associations, societies, clubs and popular institutions in accordance with the law. Foreign associations working in social affairs in Palestine, especially those with headquarters outside Palestine, or mainly staffed by foreign nationals, are dealt with in Articles 24–34. All foreign associations are required to apply to the Ministry of the Interior for registration (Art. 24.2).⁴² In the case of a rejection the applicant can apply to the courts (Art. 33). In the Palestinian context, there is one unique level of administrative jurisdiction, which is the High Court of Justice. On the contrary, if registration is granted, the association then has moral personality (Art. 35). It should be noted that Article 17 presented different scenarios to prove Palestinian nationality for the purposes of this decision.⁴³

It is worth noting that the *Palestinian Child Law* No. 7/2004⁴⁴ refers to the right to *Palestinian* citizenship for newborn *Palestinian* children (Art. 18); however, it states that a ‘Palestinian child’ has the right to Palestinian citizenship without specifying the conditions of eligibility: any child born in

40 In the case of disputes arising between investors and the PA, either party may initiative negotiations. If these fail, the parties can seek independent arbitration or recourse to the Palestinian courts (Arts. 39–40). The duration and procedures of the first part of this dispute settlement are left to regulations and decisions issued by the Council of Ministers (Art. 46). Investment incentives are developed in Chapter Four of the law (Arts. 22–38). Exceptional ‘most favoured status’ treatment can be granted to investors on the basis of nationality, pursuant to bilateral or multilateral trade or investment agreements (Art. 6.2).

41 Law on Charitable Associations and Non-Governmental Organizations No. 1/2000, available at: <http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/ngo.html>.

42 Insurance Law No. 20/2005 requires foreign insurance companies to apply for permission to practice in Palestine through the branch of an insurance company registered in Palestine and subject to a reciprocal agreement (Art. 89), and imposes basic conditions on that branch of the foreign insurance company (Art. 90). A foreign company shall not deduce more than 5% of taxable income gained in Palestine, for administrative expenses in its central seat (outside Palestine) (Art. 91), and companies must maintain minimum guarantees for all their insurance activities (Art. 92). Available at: <http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/10-2005.html>.

43 According to the decision, a Palestinian is the holder of an Identity card (ID) issued by the Palestinian Ministry of the Interior (green card), or by the Israeli occupation civil administration (orange for West Bank residents and red for Gaza Strip) or issued for Jerusalemites (blue). Those who do not have an ID but have a foreign passport with a visa or permission of stay (not necessarily valid at the time of the demand) with a birth certificate that prove that the person or one of their parents or grandparents was born in mandatory Palestine before 15 May 1948; or with a birth certificate that proves that the person or one of their parents or grandparents was born in the Gaza Strip or the West Bank (including Jerusalem); or a certificate of valid marriage with a Palestinian (man or woman). In any case, the above regulation does not apply to those holding an Israeli citizenship.

44 Child Law No. 7/2004 available at: http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/law_24.html.

Palestine irrespective of whether either or both parents are Palestinian? The Child Law (as the BL itself) leaves these details to a specific law to be adopted in the future (much attended and controversial Citizenship law).⁴⁵

Relationships with the country of origin

The PA's lack of a legal character under international law has had repercussions on the legal framework of migration in Palestine, mainly on the relationship between Palestinian expatriates and their country of origin. Moreover, at times the Palestinian right to statehood was partially based on the UN General Assembly Resolution No. 181/1947⁴⁶ and on a people's right to self-determination. International law, resolutions and institutions are particularly relevant for the Palestinians, and elements related to migration may be influenced by them: a case in point being Palestinian refugees, their re-integration into their country of origin, absorption into the country where they have settled, or indeed, into a future Palestinian state.

However, the *Diplomatic Corps Law* No. 13/2005⁴⁷ marks a break from the classical way of treating Palestinian diplomatic missions abroad, which was mainly the competence of the PLO's Political Department. The PLC adopted a law beyond its competence: foreign affairs, which is left to the PLO, the only representative of the Palestinian people, and subject of international law.⁴⁸

This law is likely to have a key impact on how diplomatic missions are administered and their personnel nominated as the Ministry of Foreign Affairs not only participates in the formulation of foreign policy, but also executes it. The Ministry also represents Palestine in foreign countries and consolidates the relationship with states and international organizations. It oversees diplomatic missions politically, administratively, and financially (Art. 3). Another impact will be the relationship between Palestinian expatriates and their country of origin since the Ministry should attempt to promote the interests of Palestinians living abroad, and to strengthen the links between them and their homeland (Art. 3.5).

The law also regulates the nomination, promotion and training of diplomats. Nomination is left to the President on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs (Art. 7). It is worth mentioning that there is no reference to the head of the PLO's political bureau, who had had a key role in the nomination of Palestinian representatives abroad. One of the conditions of being a diplomat is to be Palestinian national but the law does not specify who exactly is Palestinian.⁴⁹

Sectors related to migration where the PA did not legislate

There are areas relating to migration where the PA did not legislate, at times intentionally, as in personal status and nationality or citizenship, where pre-PA constitutional documents, laws and regulations remain in force. In other areas, the PA is not competent to adopt legislation since is not a sovereign authority with legal character under international law. The only authority competent to sign 'treaties' remains those subject to international law so that the PLO signed agreements 'for the benefit

45 The law rules on a child's right to know their parents (Art. 20) and to maintain contact with both in the case of separation or divorce (Art. 21), but is silent on the issue of custody, which is left to legislation on personal status. The PA did not legislate in this area which is dealt with under personal status regulations (BL, Art. 101).

46 Also referred to as the Partition Plan; available also at: http://www.palestine-un.org/res/2_181.html

47 Diplomatic Corps Law No. 13/2005, available at: <http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/25-8-2005.html>.

48 It may be useful to mention that the PA acts as a state like entity. The way it treats the 'foreign representations' to the PA shows that. According to Income Tax law (No. 17/2004), for example, it is stated that the salaries of non-Palestinians diplomatic functionaries representing foreign countries in Palestine were to be exempt from income tax, on the basis of a reciprocal agreement (Art. 7.2). Available at: <http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/17-2004.html>.

49 See the Council of Ministers Decision No. 9/2003 (Art. 17) previously presented in this report.

of the PA'.⁵⁰ However, several international actors and organizations accorded special consideration to the PA.⁵¹ As a result the Authority started to play a quasi-state role, rather than that a liberation movement. The PA, mainly through its foreign ministry, began to negotiate agreements with states and international organizations.⁵²

There are other areas where Israel, the occupying authority, is the *de facto* holder of sovereign powers and the sole regulatory authority in matters of border control and entry or termination of stay. In these areas military orders, such as No. 5/1970 on the general entry permit for Israeli and foreign residents (in force in the West Bank), and its amendment in 1974 in which conditions of entry and stay are strictly regulated to and from territories under Israeli control, remain in force. In addition, border-crossing and movement to and from and within the West Bank and Gaza were partially regulated by the Interim Agreements.⁵³ Many of these provisions were *de facto* changed in the wake of the second *intifada* when Israeli forces resumed complete control of borders. Accordingly, any tentative Palestinian legislation in these domains cannot be enforced and previously enforced legislation, although *de jure* valid, becomes *de facto* void of its content.⁵⁴

Possible legislative interventions

There are several key areas where the Palestinian legislator will need to intervene in the future, namely the question of Palestinian citizenship, the rights of foreign spouses and the status of the children of mixed marriages, the distinction in legal status between citizens and non-citizens, entry and termination of stay, and the question of Palestinian refugees and their country of origin. Some of these issues will have to be resolved within a general framework of political compromise and a peace agreement, based on the 'two states' solution. Others will need to take into consideration international human rights provisions and national declarations that form jointly the basis of the Palestinian struggle for independence and statehood.

As regards *Palestinian citizenship*, in Gaza, British legislation on nationality theoretically remained in force, but was replaced by Jordanian legislation in the West Bank. Nevertheless, issuing (Israeli) occupation identity cards to residents of the West Bank and Gaza is another delimitation to citizenship laws. In fact, several elements show that the destination of those Palestinians possessing ID cards is to become future Palestinian citizens. Other Palestinians who do not have ID cards, although Palestinian nationals (and who would, according to Palestinian charter and Declaration of Principle, be entitled to citizenship) will not automatically be granted Palestinian citizenship unless within the framework of a

50 A case in point being the Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on Trade and Cooperation which came into force in 1997. OJL 187 16.7.1997, pp. 3–135. Available at: <http://europa.eu.int/eur-lex/>

51 This change of attitude is expressed in two ways: through political and diplomatic recognition of the PA and the opening of representative offices for foreign countries in Ramallah, enjoying a status similar to foreign ambassadors in the territories under PA control. In addition, most funds and aids passed through PA institutions which made PLO personal and institutions dependent to PA money. The attitude of PA and its personal has also changed, the case of the diplomatic law, presented in previous section, being a good example. The electoral victory of Hamas and its coming to power have changed the attitude of international community towards the PA.

52 For example, Council of Ministers' Decision No. 81/2004 on the European Neighborhood Agreement which made the Minister of Foreign Affairs responsible for continuing negotiations with the European counterpart.

53 Arrangements for coordination between Israel and the Council regarding passage to and from Egypt and Jordan, as well as any other agreed international crossings, are set out in Annex I (Art. XXX). Cross-border circulation is regulated in Annex I (Art. IX), and Appendix 5 regulates joint Palestinian–Israeli border control.

54 International law (Art. 43, 1907 Hague Regulations) sets limits on the occupying country's power to alter laws in force in the occupied country. It may only do so where this is necessary to maintain 'public order and civil life', the welfare of the local population, or to ensure security. How Israel defines 'security' and interprets these limits may mean that a restriction imposed by the occupying authorities becomes an absolute extension of powers. Under military occupation, these powers may lead to limitations on freedom of movement. Restrictions imposed on occupants should be in accordance with the general obligation of states to respect a people's right to self-determination.

permanent peace agreement and following the creation of the state. The way in which the concept of Palestinian citizenship has developed and the problematic legal issues relating to Palestinian citizenship and nationality pose a challenge to Palestinian legislator.

The issue of the *rights of foreign spouses and the status of the children of mixed marriages* calls for a comprehensive solution to the duality between regular and religious/*shari'a* courts and the existing legislation on personal status. The *shari'a*/religious courts are based on the Ottoman *millet* system, consolidated under the British mandate, and the jurisdictional separation between *shari'a* or religious courts and regular courts has been adopted by the Palestinian Order-in-Council. This constitutional duality has been maintained in the BL and the DPC.

In the Occupied Palestinian Territories the normal *distinction between citizens and non-citizens* (foreign-national) with respect to rights and duties, and thus regulations, expands to three rather than two categories: those holding West Bank and Gaza Strip identity cards ('Palestinian citizens'), foreigners, and Israeli citizens who *always* fall under Israeli jurisdiction *wherever* they are, in Israel, the West Bank or Gaza. In addition, there are the Jerusalemites (Palestinians of East Jerusalem) who hold different ID cards and who are considered non-Israelis with permanent residence in Israel.

Entry and termination of stay are dealt with under Israeli legislation and international law of occupation, but are affected by the political instability and tend to be ambiguous. Following the Oslo Agreements, special arrangements regulated Israeli-Palestinian control of border-crossings in the West Bank and Gaza (Allenby and Rafah). During the second *intifada* Israel resumed complete control of borders and re-occupied several Palestinian cities in the 'Autonomous Territories', leaving many of these arrangements inactive. Gaza airport was destroyed by Israeli military forces and Palestinians were banned from using Israeli airports. At the borders, people holding a West Bank or Gaza identity card and in possession of a foreign passport are treated as other Palestinians and cannot invoke their foreign citizenship.⁵⁵ Following the withdrawal of Israeli forces from Gaza in 2005, the Israelis and Palestinians reached an agreement regulating passage via Egypt, giving control to Palestinians under EU supervision using Israeli video camera surveillance.

The solution of the *Palestinian refugee problem and their relationship with their country of origin* is a pre-condition for the settlement of the Israeli-Palestinian conflict. There is an urgent need for a comprehensive study of scenarios for settlement or return in accordance with international law, PLO key documents and texts, and Israeli national law.

Conclusion

The PLC has no powers regarding Palestinian refugees and borders and that the Palestinian courts have no power to enforce decisions on migration and freedom of movement, on zones under direct Israeli control (Area C), and only limited powers in zones under exclusive civil control (Area B). The theoretical superiority of the BL is thus challenged by de facto control of most of the OPT by Israeli forces, including control of borders and passage to and from parts of territories under the PA's control. Thus, any tentative Palestinian legislation in these domains cannot be enforced and previously enforced legislation, although de jure valid, becomes de facto void of its content. Regulating the issues of borders, refugees and citizenship will depend on the successful outcome of permanent status talks with Israel, settlement of the Israeli-Palestinian conflict and an end to military occupation rather than on the introduction of specific legislative texts by the PA.

⁵⁵ For example, a West Bank or Gaza Strip ID holder with US citizenship cannot use Ben-Gurion Airport but must pass through Allenby Bridge.

Palestine: the political and social dimension of migration

Sari Hanafi

Introduction

The Palestinian Territory is a place of compulsory, rather than voluntary, migration. Over a decade after the 'peace process' was launched, almost all migration policies remain within the jurisdiction of the Israeli authorities with some recent changes in the Gaza Strip. The number of refugees is constantly on the increase due to the particular definition of 'Palestine refugee' by UNRWA,¹ and exacerbated by the Israeli war against the Palestinian, and more recently, the Lebanese populations. The destruction of public infrastructure and homes and the confiscation of land are aggravated by endemic poverty, especially in Gaza.² Although the right of return of Palestinian refugees is enshrined in UN Resolution 194 and in the Universal Declaration of Human Rights, Israel still refuses applications by Palestinian refugees to return to their place of origin and or/the Palestinian Territory in the West Bank and Gaza. The only public debate on the issue is the impact of migration on the demographic balance between Jews and Palestinians in Israel.³ While developing the social and political dimensions of Palestinian migration, this report will make a specific focus on the problem of the Palestinian refugees in the refugee camps.

Palestinian migration under Israeli control

Israel has constructed a system of stratified citizenship in which legal and informal rights are differentiated according to religion and place of origin. For the Palestinians in the Palestinian Territory the main difference is between those living in East Jerusalem and those in the West Bank.

As a result of the 'peace process' between the Palestinian Liberation Organization (PLO) and Israel and the creation of the Palestinian National Authority (PNA), most of the Gaza Strip and parts of the West Bank were handed over to Palestinian administration in 1995.

Residency in the West Bank and Gaza is based on the 1967 census carried out by the Israeli Ministry of the Interior. Those who lost the right to residency in the Palestinian Territory due to absence during the census can obtain a Palestinian identity card if a first-degree family member makes an application for family unification. However, in 89% of cases these applications made in the period following the onset of the Oslo peace process were rejected by the Israeli authorities.⁴ Male residents in the Palestinian Territory aged 22 and over and not registered on the parents' identity card must

1 'Under UNRWA's operational definition, Palestine refugees are persons whose normal place of residence was Palestine between June 1946 and May 1948, who lost both their homes and means of livelihood as a result of the 1948 Arab-Israeli conflict. UNRWA's services are available to all those living in its area of operations who meet this definition, who are registered with the Agency and who need assistance. UNRWA's definition of a refugee also covers the descendants of persons who became refugees in 1948. The number of registered Palestine refugees has subsequently grown from 914,000 in 1950 to more than 4.3 million in 2005, and continues to rise due to natural population growth' <http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html>.

2 In 2005, roughly two-thirds of Gaza residents lived on US\$ 2.25 or less a day (interview with the Palestinian Ministry of Planning, Ghassan Khatib).

3 The Israeli historian, Amnon Raz, calls Israel a 'Jewish and demographic' rather than a 'democratic' state.

4 Al Quds, 17 November 1999.

submit a request for ‘internal family unification’, regulated by the same policy as ordinary family reunification.

The peace process stipulates that the PNA can issue a ‘returnee number’ to those wishing to return to the Palestinian Territory, and who do not fall into the above categories. However, the Israeli authorities maintain the right to grant or reject applications of potential returnees to enter the Palestinian Territory, often on the basis of their political affiliation or alleged risk to Israeli security.

In 2005 Israeli forces withdrew from the Gaza Strip as part of the ‘Disengagement Plan’. While the dismantling of Israeli settlements is a major point in the plan, the reality is that the occupation is still in place as Israel retains control over all Gaza’s borders, and decides unilaterally if and when Gaza opens an airport or seaport, and prevents Gaza from opening a territorial link or ‘safe passage’ with the West Bank.⁵ The international community in general and the World Bank in particular have identified this regime of closure as the direct cause of the current economic and humanitarian crisis in the Occupied Palestinian Territories.⁶ In other words, Gaza needs access if it is to survive.

One of the positive outcomes of Israeli withdrawal is that Gaza residents can now travel without encountering Israeli military forces. The Disengagement Plan, however, does not change the conditions for Gazans entering Israel, including travel to the West Bank, or for Israelis entering Gaza. Workers are allowed entry ‘in accordance with existing criteria’ with long-term goal of reducing to a point of ‘total cessation, the number of Palestinian workers entering the State of Israel’.⁷ The Rafah crossing can only be used by Palestinian ID holders and other exempted categories with prior notification to the Israeli authorities and approval by the PNA.⁸ Thus, Palestinian refugees cannot enter Gaza to settle or even to visit. As the Gaza Strip is very overcrowded, this arrangement actually fits the Palestinian request to only allow entry to Palestinian ID card holders for fear of pressure from Arab countries, or from refugees themselves, to move to Gaza.

Migration remains under the control of the Israeli authorities, which use three policies to ‘contain’ the Territories: deportation and induced departure; the control of water, agricultural resources and the construction of the wall; and a blocking policy on family reunification.

Deportation and induced departure

The Israeli government announced that it may forcibly expel the families of suicide bombers, or forcibly transfer them to the occupied Gaza Strip. Both actions are illegal under international law but despite this, and despite the repeated affirmation of its illegality by the United Nations Security Council, Israel has deported 1,554 Palestinians.⁹

Not only does Israel have a policy to expel Palestinians, but it also ‘encourages’ them to migrate. In August 1988, former Prime Minister Ariel Sharon declared that ‘You don’t simply bundle people onto

5 The closure regime means that Palestinians often have to obtain permits to travel on Palestinian roads within the Palestinian Territory. This severely affects travel and trade for Palestinians while Israelis enjoy free access to their illegal settlements in the Palestinian Territory. A striking example of the Israeli policy of closure is the ‘back-to-back’ system where Palestinian traders have to unload goods at Israeli checkpoints and to reload them onto new trucks on the other side of the checkpoint.

6 World Bank, Country Economic Memorandum: Growth in the West Bank and Gaza: Opportunities and Constraints, Vol. 1, Report No. 36320 WBG, Sept. 2006.

7 Leena Anu-Mukh (2006: 16) Movements to and from the Palestinian Territories under Israeli occupation after Oslo (1993–2006), http://www.iue.it/RSCAS/e-texts/CARIM-RR06_02_Abu-Mukh.pdf.

8 Idem., p. 21.

9 See B’Tselem, Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, Statistics on Deportation at <http://www.btselem.org/English/Deportation/Statistics.asp>.

trucks and drive them away [...] I prefer to advocate a positive policy, to create, in effect, a condition that in a positive way will induce people to leave'.¹⁰

Land, water and 'the wall'

In the aftermath of 1967 and following Israel's military occupation of the West Bank, Israel outlawed the drilling of wells by Palestinians in the Occupied Palestinian Territories. Israel also confiscated all water resources, declaring them the property of the Israeli state. Israel currently controls over 90% of the springs of the Occupied West Bank. Palestinians consume less than the World Health Organization's specified minimum standard of 100 litres per capita per day and more than 3.5 times less than the 350 litres per capita per day consumed by Israelis.¹¹

With the construction of the 'security wall', twenty-eight villages are now to the west of the Wall and fifty-four are now to the east of the wall effecting nearly 5,000 residents.¹² The wall will continue to deprive Palestinians of access to natural resources. It will separate fifty underground water wells from their owners and from the thousands of people who rely on them for drinking water and agriculture. In addition, more than 30,000 meters of irrigation network and water pipelines have been destroyed and over 100,000 trees have been uprooted (of which 83,000 are olive trees), causing serious damage to more than 2,500 acres of agricultural land.¹³

Family unification

Israel continues to challenge international law through its policy prohibiting the family unification of Palestinian citizens of Israel and Palestinians from the West Bank and Gaza. On 31 July 2003, the Knesset enacted the Nationality and Entry into Israel Law (Temporary Order). This prohibits the granting of residency or citizenship status to Palestinians from the 1967 Occupied Palestinian Territories (OPTs) who are married to Israeli citizens. It affects thousands of families and tens of thousands of individuals. The Law was originally enacted for one year, but was subsequently extended by six months in July 2004, and for an additional four months in January 2005. In July 2005, the Knesset voted to extend the law until the end of March 2006, with minor amendments which do not change its unconstitutionality or discriminatory nature, and in the case of some amendments, involve further violations of constitutional rights. This law is still operating. The Palestinian Human rights organization in Israel, Adalah, submitted a petition and a motion for an injunction on 3 August 2003, challenging the constitutionality of the law. In May 2006, a 6–5 majority of the Supreme Court rejected the petition and the six other petitions joined to it in a 263–page decision. As a result of the Court's decision, thousands of Arab Palestinian families will be prevented from living together on the basis of their national belonging. In its response to the decision, Adalah argued that, with its decision, the Supreme Court had approved the most racist legislation in the State of Israel and emphasized that in 1980, during Apartheid, a court in South Africa refused to approve orders similar to the Nationality and Entry into Israel Law, on the grounds that they contradicted the right to a family.¹⁴

10 David Bernstein, 'Forcible Removal of Arabs Gaining Support in Israel', *The Times*, 24 August 1988, p. 7.

11 Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs, *PASSIA Diary*, 2003: 275–76.

12 http://www.btselem.org/english/Separation_Barrier/Statistics.asp.

13 PLO Department of Negotiation Affairs.

14 <http://www.adalah.org/eng/famunif.php>.

Current emigration flows

The tendency to emigrate appears to have increased since the start of the second *intifada* in 2000 and the consequent worsening of living and working conditions.¹⁵ An estimated 100,000 Palestinians have left the West Bank for Jordan and the West since late 2000. This is a significant increase in migration rates compared with the annual migration rates under Israeli occupation from 1967 to 1993 of between 0.5 and 2% and accounting for some 5,000–15,000 emigrants annually from the West Bank and 3,000–7,000 from the Gaza Strip).¹⁶

This increase is due to the harshness of the *intifada*. It is extremely difficult, however, to find reliable current statistics on migration given its submerged nature, i.e. a general reluctance to publicise the desire to leave the Palestinian Territory during a period of national struggle. Those who do leave are likely to belong to the well-educated middle classes and their reason for leaving may be not only the conflict *per se*, but also related causes such as the protracted, long-term nature of the suffering caused by deteriorating economic conditions, having to live with military checkpoints and other limitations on personal mobility, etc. This all suggests that once the military obstacles to migration are removed, we are likely to see a marked increase in voluntary Palestinian migration abroad or return migration.

PNA policy on emigration is complex, as it functions without the powers of sovereignty and is dealt with by more than one Palestinian agency. The Department of Expatriate Affairs, which depends on the PNA Ministry of Planning, has organised three conferences to attract investment from the business community in the diaspora to the Palestinian Territory. NGOs tend to invest heavily in the issue of the right of return of refugees, and to neglect the social and economic problems which the returnees face in the Palestinian Territory on their return.

The Palestinian diaspora

The Palestinian diaspora is currently comprised of between 4 and 5 million people, settled for the most part in neighbouring countries, but also in the Gulf States, the USA, Canada, Latin America and Europe. In 2001 the Palestinian Diaspora and Refugee Centre (Shaml), in Ramallah reported an estimated 4,233 million Palestinians living abroad, which constitutes about half the total Palestinian population. The diaspora maintains tight, albeit rather fragile, links with the Palestinian Territory focussing on two main spheres: networks and cyberspace.

The networking sphere is based on the relations between members of social and economic networks, especially within each geographical locality and between different poles but especially with the Palestinian Territory. However, these links are not always strong, and some networks have been seriously undermined by the structural constraints imposed by the Arab states (visa requirements for refugees, conservative economic policies hindering Arab investment, etc.).

In the cyberspace sphere, Palestinian Ministry of Planning hosts an internet-based network PALESTA (Palestinian Scientists and Technologists Abroad), set up in 1997 to harness the scientific and technological expertise of expatriate professionals for the benefit of development efforts in Palestine.

The PNA also works to attract business people with the Law to Promote Investment which gives newly-created foreign capital enterprise tax breaks for a certain period and under certain conditions. However, there is a limit to the PNA's ability to attract investors, as granting residency permits remains the exclusive competence of the Israeli authorities.

15 Pat Sletten and Jon Pederson, *Coping with Conflict: Palestinian Communities Two Years into the Intifada*, Norwegian Institute of Applied Social Science (FAFO), Report 408, 2003, p. 31.

16 Israeli Central Bureau of Statistics (ICBS), *Statistical Abstract of Israel*, 1993, p. 760.

Refugees

According to Norwegian Institute of Applied Social Science (FAFO), surveys in Lebanon, Jordan and Syria, the overall living conditions of Palestinian refugees living in camps, irrespective of the country, are worse than for any other sections of society, even though the populations living in camps do not face poor living conditions across the board, nor do they constitute the main poverty problem in the host countries. The exception to the general rule is Lebanon, where all indicators report poorer living conditions in the camps than in other areas.¹⁷ Some indicators show that the refugee camps have become more like cities than rural areas.

Current immigration flows

Immigration to the Palestinian Territory consists almost entirely of the return of former refugees or their family members born in the diaspora, and has been limited to date. Some lessons can be learnt from the experience of 'returnees' to the Palestinian Territory during the Oslo period. This return took the form of a collective influx, as opposed to the planned return of individuals, during two distinct periods. The first, forced movement was provoked by the outbreak of the First Gulf War with some 350,000 Palestinians from Kuwait and other Gulf countries. Then, however, only 37,000 of the returnees, that is, those who had maintained their rights as permanent residents in the West Bank or Gaza, returned to these territories (those absent during the Israeli census for the WBGS in 1967 lost their right to permanent residency).

The second period of return migration followed the launch of the peace process in 1993 and came from Arab countries, particularly Egypt, Jordan, and Tunisia. Palestinians with a precarious legal status in these countries, or those who benefited from a quota agreed upon between Israel and the PNA, made up the majority of the returnees in this period. Cases of individual return from countries in the diaspora were also reported. These migrants belong to different socio-professional categories, and are often university graduates with high levels of technical skills acquired in the host countries.

Although no reliable estimates are available for the number of returnees residing in the Palestinian Territory, according to the 1997 census carried out by the Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), the total number of returnees was 267,355, or 10.5% of the total population. According to surveys conducted by Shaml and Birzeit University,¹⁸ returnees have a higher level of education than non-returnees. They are well represented in the civil service and less present in the private sector. The government, UNRWA and NGOs employ 57% of returnees. According to the Shaml survey, the situation of returnees improved after their return, although the nature of their occupation may have changed. The difficulty of finding ways to guarantee the physical return of Palestinian refugees to their land of origin has given rise to a 'virtual diaspora'. The physical inaccessibility of the homeland, despite the setting up of the PNA, has created a need for a cyberspace connectivity project. For example, the internet-based network, PALESTA (Palestinian Scientists and Technologists Abroad), targets all Palestinian communities abroad, but it focuses mainly on Europe and North America and less on the neglected communities in the Arab world. The network functions as a discussion group and database for information on skilled Palestinian professionals living abroad.

17 Jon Hanssen-Bauer and Laurrie Blome Jacobsen (2003), 'Living in Provisional Normality—The Living Conditions of Palestinian Refugees in the Host Countries of the Middle East', paper presented at the Stocking II Conference on Palestinian Refugee Research, IDRC: Ottawa, June 2003.

18 The Palestinian Diaspora and Refugee Centre, Shaml, carried out a survey in 2003. A total of 560 open questionnaires were completed not only by refugees living outside Palestine, but also by people in the Palestinian Territory and Israel. See the Shaml website <http://www.shaml.org/projects/index.htm>. See also, Rita Giacaman and Penny Jonson (eds.) (2002), *Inside Palestinian Households*, Birzeit University, Institute of Women's Studies and the Institute for Community and Public Health.

Refugees in the Palestinian Territories

According to UNRWA (2005),¹⁹ 652,796 of the 1,649,187 Palestinian refugees in the West Bank and Gaza live in camps: 26.4% in the West Bank and 49% in Gaza. The Wall in the West Bank has had serious political consequences on the Palestinian–Israeli conflict, one of them being the creation of more refugee communities. According to the Palestinian human rights organization, *Al Haq* ‘Over 160,000 Palestinians will be living in twelve separate enclaves—areas where the population is totally surrounded by the Wall’. Camp refugees are the most vulnerable population in the Palestinian Territory. They have better healthcare and educational services, but higher rates of unemployment than the population living outside camps, whether in urban or rural areas. Poverty in the camps is more structural, due to a lack of land ownership.

The incompatibility between the relatively high level of education and the low socio-economic status of camp dwellers arises from the fact that those whose economic status and situation improve usually leave the camp for the cities, where more work is available.

From a sociological and political perspective, the Palestinian Territory does not facilitate integration, either for returnees or for refugees. Many forms of social and institutional stigmatisation persist due to the highly fragmented nature of the society and the geographically dislocated nature of the Palestinian Territory. Integration among its members is not only subject to social factors at the national level, but also in the diaspora. Culturally and socially, refugees in the Palestinian Territory are well integrated into society when they live outside a camp, but less so when they live in the camps.

Defining a Palestinian migration policy: the draft Palestinian Constitution

Migration remains a key dimension in the conflict, and one which is shaped by the way in which the two parties perceive that conflict. From the outset, the PNA has been faced with the problem of a de-territorialized Palestinian population, and has tried to resolve it theoretically. In this regard the most significant piece of work is arguably Palestine’s draft constitution, prepared by a Palestinian constitutional committee established by President Arafat in November 1999. The Committee’s mandate and work were endorsed by the Central Council of the PLO at meetings in 2000. The third, and last draft which appeared in June 2003 will be here briefly discussed. The Constitution highlights important contradictions between the national Palestinian discourse and actual practices regarding the relationship with the Palestinian refugees abroad, but makes no mention of migration in general.

In January 2006 the Palestinian Ministry of Planning published a medium-term development plan for the period 2005–2007. It was the first time that a development plan included the refugee camps in the Palestinian Territories. Historically the PNA has refused to include them, considering that any development should be born by the international community, more specifically the UNRWA.

Debate on the right of return of Palestinian refugees

Palestinian national identity is based on the notion of the *Nakba* or ‘catastrophe’ of 1948. The ideology of the right of return first emerged among the diaspora, before it took root among the population in the Palestinian Territory. It has always had a different meaning and importance for these two distinct communities.

From the early 1990s, it was associational organisations in Europe and North America that promoted the ‘right of return’. The *Al-Awda* network (‘Return’) was founded in 1994 with a coalition of associations in the UK, Germany, Denmark, Belgium, the USA and Canada. Then, it spreads to neighbouring Arab countries neighbouring Israel before taking root in the Palestinian Territory. This

¹⁹ See, <http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/population.pdf>.

network is composed of Palestinian diaspora activists and supporters of Palestinian nationalism and has lobbied Human Rights Watch and Amnesty International on the right of return for Palestinian refugees. This reflects a rare case of a Southern network undertaking the Herculean effort of influencing the policies of Northern organisations.

The success of *Al-Awda* is based on its skill in organising a range of activities, such as meetings, peaceful demonstrations and information campaigns and its ability to stimulate many Palestinian communities in western countries to organise themselves. For the Palestinian national ideology the belief in 'the return' is indeed central, but must not be confused with seeking its pragmatic realisation.

Palestinian camps as 'temporary space'

Humanitarian law traditionally referred to 'protected people', but current humanitarian practice focuses mainly on 'victims', and in doing so shifts the focus of action from political rights to welfare needs. In disaster areas ('the space of exception') the values of generosity and pragmatism obscure any references to the rights and responsibilities of the people concerned (refugees, humanitarian organizations, international community, etc.)

This sort of 'biopolitics'²⁰ cannot be exercised by UNRWA and the host country unless the 'victims' are grouped together in a centralized and controlled place where they can be under constant surveillance. In this way refugee camps also become 'disciplinary spaces'. Under the pretext of 'better management' of a resource-poor population, the UNRWA has often worked with the host authority to keep the camps as 'temporary spaces'. This has the effect of marginalising this population further and even of 'forcing' them to leave.

The first flow of the Palestinian refugees in Lebanon was towards the Gulf states in the 1960s and 1970s and was an economic success, while the second was towards the Scandinavian countries and Germany in the 1980s and 1990s, and was not an economic success. Indeed, the refugees have an early retirement even though they are generally not over the age of forty.²¹ While the declared objective is to keep this population 'vigilant' and operational for 'the return', the practical result has been to locate them further from their place of origin and to keep them in a double alienation: without access to their place of origin, and disconnected socially and civilly in the host society.

The camps in the Palestinian Territories thus became a 'space of exception'. They are subject to the 'bio-power' and the 'state of exception'²² imposed by a 'sovereign' in the form of the Israeli military forces and then the UNRWA and, since the Oslo agreements, the Palestinian National Authority and the UNRWA jointly.

20 Michel Foucault's concept 'biopolitics' refers to the way modern western states sought to manage the 'social body'. The practices and functions that were mobilized by the state or supra state authority (UN, humanitarian organizations, etc.) were formed by the production of the knowledge-power networks, which were implemented in specific institutions like immigration offices and humanitarian organizations, and articulated by professionals in fields as diverse as medicine and architecture. These new forms of knowledge for the representation of the 'social body' and the new techniques of organization and policing were far from being consistent and unisonant. See Michel Foucault, *Dits et écrits*, Gallimard, 1994.

21 Mohamed Kamel Dorai, *Palestinian Emigration from Lebanon to Northern Europe: Refugees, Networks, and Transnational Practices*, Centre for Refugee Studies, York University, 2003.

22 According to the German philosopher Carl Schmitt, 'the sovereign' is the one who may proclaim the state of exception. He is not characterized by the order that he institutes through the constitution but by the suspension of this order. In the words of Giorgio Agamben, 'It is not the exception that gets subtracted from the rule, but the rule that, suspending itself, gives rise to the exception and only in this way can constitute itself as rule, by constantly maintaining a relation to it. [...] The situation that is created by exception can neither be defined as a factual situation, nor as a situation of right, but institutes between the two a paradoxical threshold of indifference'. See Agamben (1998) *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life*, Stanford: Stanford University Press, p. 26.

Whereas the state is present in public places through laws and regulations, it is absent in the camps which are at the mercy of the laws of emergency. The process of urbanization is chaotic, given the absence of planning policy and, in particular, a lack of supervision and enforcement of building regulations. The result is hundreds of illegal buildings spreading in all directions. The process of camp urbanization without regulation resulted in a large, poor population living in what resemble slum areas surrounding the cities. The camp directors, the leaders of political fractions and the representatives of the security forces, have all tried to impose measures to remedy the situation, but the measures change as the balance of powers between these different groups changes.²³ Clearly, living in a 'space of exception' has a dramatic impact on the type of urbanization and quality of civil life in the camp, and on its relations with the surrounding cities or villages.²⁴

Conclusion

The camps have produced a new and rather disturbing urban Palestinian identity rather than a national one. The dominant Palestinian discourse is to keep Palestinian nationalism as strong as possible, and 'the camp' is seen as the primary unit that keeps refugees' identities, and Palestinian identity, intact in Arab host countries. As a quasi-political entity 'the camp' was analysed by political scientists and reproduced the structure of pre-1948 Palestinian society, including reproduction of the place of origin inside the camps, as if Lobieh, Safad, etc. could be seen in the Ain Al-Hilwa and Yarmouk camps. This ethnicization of refugees' history overlooked the importance of the economic, social, and cultural relationship with the host countries.

The image of a Palestinian refugee is of a camp-dweller, and does not thus necessarily correspond to the life of those living outside the camps. One of the many myths, current in both public opinion and the scholarly community and which encourages a discourse of stagnation, is that the more miserable the conditions in the camp, the more people will not want to settle in the host country, the more will ultimately return home, i.e. the Palestinian Territory.

Palestinian refugee camps need to be 'reconceived' as space where the spatial and temporal limitations become source of radicalizing and contribute on perpetuating the Palestinian-Israeli conflict. A real need of empowering these dwellers by giving them civil and economic rights, recognize the transnational character of their identity, and to improve radically the urban condition of this space. This cannot take place without connecting these spaces in the urban fabric of the cities and creating a transparent mode of governance based on elections.

This does not mean advocating either the rehabilitation of the refugee camp model or its elimination. What is needed is an urban master plan which takes into account the physical, socio-economic, and cultural fabric of these spaces. A bottom-up approach is vital to depict the differentiated needs of the Palestinian refugee population: men, women, children, working class and middle class, etc. Waiting for a solution based on the right of choice (between return, permanent settlement in the host country, Palestinian Territories or a third country), close cooperation (and not competition) between the PNA, UNRWA and the host Authority would be a first step towards alleviating the problem of these refugees. This would be the basis for empowering them as transnational subjects. Some efforts have been made in Jordan and, to a lesser extent, in Syria to include the camps in the state's urban project or infrastructure planning, but as yet nothing has been initiated by the PNA.

23 Interviews carried out in the camps revealed how people lived with this 'state of exception'. One elderly woman refugee asked angrily: 'Who can I complain to when my neighbour builds a second and third floor?'

24 An example is the Ain Helwa camp, in Saida in Southern Lebanon. It is spatially and administratively modelled on a prison, and indeed is surrounded by the Lebanese army and operated by Palestinian factions and a non-Palestinian Islamist group. It is severely overcrowded and has become a fertile ground for radical Islamic movements and conservative religious forces.

The PNA as well as Israel and the Arab countries need to recognize the transnational and flexible nature of the identity and citizenship of its refugee community.²⁵ There is no opposition between rehabilitation of a place when a refugee lives and the ardent desire of some for their return. A refugee is able to place himself in a succession, or superposition, of many temporalities or spaces of reference.

In the end of 2006, it is clear that the Palestinian refugee problem will keep its centrality in the Arab Israeli conflict. Not only because it is in the agenda of the negotiation but because of the role these refugees play as radical political actors.

25 Sari Hanafi, 'Finding a Just Solution for Palestinian Refugee Problem. Toward an Extra-territorial Nation-States' in Mahdi Abdul Hadi (ed.), *Palestinian-Israel Impasse. Exploring Alternative Solutions to the Palestine-Israel Conflict*. Jerusalem: PASSIA, 2005. pp. 187–204.

Tables Palestine

Palestine—Table 1: Estimated Number of Palestinians in the World, end Year 2004

Country	Number	Percent
Palestinian Territory	3,699,767	37.8
Israel	1,100,951	11.2
Jordan	2,881,604	29.5
Lebanon	427,517	4.4
Syria	449,241	4.6
Egypt	63,774	0.7
Saudi -Arabia	318,869	3.2
Kuwait	40,584	0.4
Other Gulf Countries	127,956	1.3
Iraq & Libya	119,009	1.2
Other Arab Countries	6,719	0.1
United States	241,085	2.5
Other Foreign Countries	306,996	3.1
Total	9,784,072	100.0

Source: Palestinian Central Bureau of Statistics, revised figures, 2005

Palestine — Table 2: Net Migration in the West bank, 1967-2003

Year	Net migration in the West Bank (thousands)	Year	Net migration in the West Bank (thousands)
1968	-14.4	1986	-5.7
1969	-2.7	1987	-5.7
1970	-2.7	1988	-5.7
1971	-2.7	1989	-5.7
1972	-2.7	1990	3.2
1973	-2.7	1991	7.0
1974	-2.7	1992	9.3
1975	-13.5	1993	-9.1
1976	-13.5	1994	12.8
1977	-13.5	1995	-1.7
1978	-13.5	1996	-8.8
1979	-13.5	1997	-9.4
1980	-13.5	1998	-2.1
1981	-13.5	1999	-17.9
1982	-5.4	2000	-1.9
1983	-5.4	2001	-7.5
1984	-5.4	2002	-8.4
1985	-5.4	2003	-8.9

Source: Borders exit/entry data, 2004

Palestine — Table 3: External Migration of Palestinians, 1967-2003

Years	Total
1967-1969	-74,900
1970-1974	-27,100
1975-1979	-81,800
1980-1984	-68,700
1985-1989	-45,300
1990-1994	29,400
1995-1999	-52,900
2000-2003	-34,700
Total	-356,000

Source: Israeli Border Authority

SYRIA

SYRIE

Syria: the demographic and economic dimension of migration

Soumaya Sadeldine

Based on findings of Censuses, population residing in Syria increased from 9 million in 1981, to 13.8 million in 1994 and to 17.9 million in 2004. Population annual growth rate decreased from 33 per thousand before the 1990s to 24.5 per thousand during the past five years (2000-2005). The population health situation has noticeably increased during the past four decades which led to decrease of mortality levels particularly, infant (4 per thousand 2004) and under 5 mortality (9 per thousand 2004) with an almost a stable birth rate. This has affected the age composition of the population in favour of the youth and population below 15 years to arrive around 45% in 1994 then dropped to around 40% in 2004.

1. Levels and trends of migration

1.1. Migration stocks

According to the Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, "Trends in total migrants stocks, the 2005 Revision", the growth rate of Syrian international migrant has dropped from 2.4 in the period 1995-2000 to 1.7 percent during the past five years (2000-2005). The following table presents some indicators in respect of Syria international migration.

Table 1 : Syrian Arab Republic Profile: migrant stocks

Indicator	1990	1995	2000	2005
Estimated number of international migrants at mid-year	710 636	800 918	902 671	984 587
Estimated number of refugees at mid-year	320 000	378 000	389 000	430 012
Population at mid-year	12 843	14 755	16 813	19 043
Estimated number of female migrants at mid-year	346 084	390 601	440 844	481 527
Estimated number of male migrants at mid-year	364 551	410 317	461 826	503 060
International migrants as percentage of population	5.5	5.4	5.4	5.2
Female migrants as percentage of all international migrants	48.7	48.8	48.8	48.9
Refugees as percentage of international migrants	45.0	47.2	43.1	43.7
Growth rate of international migrants	1990-1995		1995-2000	2000-2005
	2.4		2.4	1.7

Source: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, Trends in total migrants stocks the 2005 Revision. <http://esa.un.org/migration>.

1.2. Characteristics of Population Non-national residents in Syria 1994-2004

Introduction

The study of the state of arts of the non-national residents in any country, is supposed to elaborate their social, economic, housing, cultural, and other characteristics and acknowledge the changes they experienced in the receiving country in addition to their impact on the structure of the community they are living in. Notwithstanding that data provided from the two censuses (1994-2004) in Syria make the attempt of an in-depth socio-economic analysis of the non-national residents not possible; particularly in terms of problems of integration in the receiving society. In this context, it is useful to reflect the frame pertaining to problems of the non-national resident and factors of integration as shown through the following box:

Box 1. Problems of non-national residents & factors of integration

The political, cultural, and social alienation that might face the non-national residents, and the complexity of communication between these residents and the government of the receiving country, problems of differences in understanding the residents and the reflection on the opinion and the attitudes toward them, how non-national residents deal with the local administration and the local community, the relationship between different cultural identities and culture of the host society, and last problems of developing healthy relationship between the residents and the society they are living in, in addition to the legal issues associated with their stay.

Among the variables that affect integration: gender, age, mother tongue, religion, marital status, education, date of arrival, language, work, membership of political & governmental parties, contribution in societal activities, follow-up news and internal events of country of origin, knowledge of laws and traditions of host country, mixed marriage, friendship, joint houses, neighbourhood, and relationship with colleagues; all these factors are supplementary to social integration on one side and an indication of social integration that diminish problems of residence. Along with all this the issue whether the resident is planning for a permanent stay is connected.

Accordingly, this section is an attempt which might be considered as an exploratory type to observe and introduce general glimpse on the status of the non-national residents in Syria. This is because of the limitations of the variables available on the non-national population in Syria, in addition to non-availability of previous analytical and sociological studies on this topic. Data at hand does not allow knowing non-national residents date of arrival and reasons (particularly pertaining to the Palestinians as a consequence to first and second calamities, Iraqis upon the American occupation, Somalis due to continuous war up till present, Yemenis war, and Lebanese due to civil war and the last military intervention on Lebanon (2006).

The non-national population is residing in Syria for several reasons; they differ in their characteristics and their activities due to different reasons of arrival. It is natural to have those from the surrounding Arab countries (Palestinians, Lebanese and Iraqis) constitute the largest numbers particularly due to specific known crisis that already occurred and now continue to occur in these countries. While, the other Arabs recorded fewer numbers also other nationalities recorded far fewer numbers; namely non-Arabs Africans, non-Arabs Asians, Europeans, Australians, and Americans.

The published findings of censuses data disclose basically figures on the Palestinians independently rather than the Lebanese and Iraqis that are included in the "other Arabs" desegregation. Most probably the census data looks ambiguous if compared with other circulated data; however this would not distort characteristics of the non-nationals residents in Syria.

The statistical abstract for 2006, shows that the number of Palestinians rises to 459521 individual by 31/12/2005¹. Whereas UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) indicates that there are 423 thousand Palestinians refugees residing in Syria, among of whom 13% were born in Palestine and aged 54 years and above. UNRWA registers dictate the followings: among the Palestinians refugees residing in Syria; 36.51% aged 15 years and below, 53.82% ranges between 16-59 years of age, and 9.67% of age are 60 years and above².

Palestinians residing in Syria are treated as the Syrian population in all fields except the right to vote and election in the Syrian parliament and the Local Administration. This is according to laws and regulation issued for organizing the Palestinian refugees affairs particularly law No. 450 issued in 25/1/1949 that stipulated the establishment of the General Association for Palestinians Arab Refugees (GAPAR) which is, in turn, linked to the Syrian Ministry of Labour and Social Affairs. The law No. 260 issued on 10/7/1956 equals between the Palestinian and the Syrian individuals in the right for employment, work, trade, and military service in the Syrian Forced Army and later in the Palestinian Liberation Army upon its establishment.

This law provides the opportunity for integration in the Syrian social and economic life as it clearly states that Palestinians residing on the Syrian land are same as the Syrians according to all stipulated laws.

Lebanese situation in Syria is rather unique; they do not form a community with specific characteristics and presence, as the Palestinians do, or as their case in different Arab or foreign country. Lebanese coming to Syria are treated same as the Syrians, they can spend in the Syrian pound and they pass the borders smoothly with their families in their cars without worth mentioned obstacles. The departure dues for the Syrians and the Lebanese does not exceed 4US\$ which helped both citizens flow in both directions until the number of arrivals and departures sometimes reached above 7 thousand a day³.

As for the Iraqis in Syria, the paragraph on immigration (4.B) presents a detailed description about the situation of the Iraqis in Syria as of 2003.

Findings⁴

Size and age structure

Based on the findings of the 1994 and the 2004 censuses, it can be said that numbers of population non-national residents in Syria has diminished. Where the percentage of population non-national residents to total population was 3.4% in 1994, it decreased to 2.34% in 2004. The data show that numbers of residents of all nationalities decreased except the Palestinians and the non-Arab Asians. In 1994, the Palestinians residents, constitutes above 60% of all non-national residents, followed by other Arabs of around 19.1%. However, due to the decrease in numbers of other nationalities, we find that the Palestinians percentage to overall non-national residents has increased to 70.3% in 2004. On the other hand and notwithstanding, that number of other Arabs was reduced between the 1994-2004 censuses, yet they maintained 20.7% of overall non-national residents. The dramatic decrease in numbers of non-national residents was particularly among the European, Australians, and the Americans. In comply with our expectation; the majority of the

1 Statistical abstract 2006 – Central Bureau of Statistics – Syria.

2 www.awu-dam.org/politic/24/fkr24-010.htm.

3 Nour Al-deen Al Ather : Alhayat newspaper, 27/06/2005.

4 Annex 1.

non-national residents are staying in Damascus and rural Damascus (the figure ranges between 55% and 80%) and in a few other main cities in Syria.

The ages of the Palestinians and other Arabs are located in the age-groups below 40 years, whereas other nationalities are observed between 20 and 50 years of age and above 60 years in general. The data show that 78.8% of the Palestinians and 76.8% of other Arabs are below 40 years of age indicating a status of stability particularly when we notice that above 40% are below 19 years of age.

Work status

The highest percentage in the labour force is seen among the non-Arab Asians (52.7%) among of which 49.3% are employed and 3.4% are unemployed. Followed by the Europeans with 42.9% in the labour force, with 1.4 % is unemployed, then "others" come in the third order (42.6%). The value for the Palestinians rises to 38.6% with 2.9% unemployed. As for the Africans, Australians, and the Americans; we do not believe that their employment is indicative due to few number of cases.

The majority of the non-national residents in Syria work regularly which can be described as stable and permanent. With the exclusion of the figure pertaining to the Australians as it is not indicative due to few numbers of cases; we find that the highest percentage of the regular work is observed among the non-Arab Africans (70.6%), followed by the Palestinians (64.5%), then the Americans (61.7%). Overall, the highest percentage of intermittent work can be seen among other Arabs (24.5%). It seems that they experience employments problems, at the same time, as a very small percentage of them work regularly compared with other nationalities.

For the non-national residents, ownership might be considered an indication of potential stability and final settlement particularly if ownership is an agriculture land. In this context, it is worth mentioning that the Palestinians are the least of all, among the non-national residents, who own agriculture land, notwithstanding their long stay in Syria as is well known. On the other side, among the non-Arab Africans and the Americans, there is 4% and 3.1% with ownership of agriculture land respectively, whereas among the other Arabs the figure rises to 2%.

Education

Illiteracy rate is generally low among all of the non-national residents; the value ranges between 4.7% (for the Europeans) and 9.1% (for the Americans).

Conclusion

Most probably the scarcity of studies or even the little concern paid to non-national residents is due to the fact that this phenomena does not cause economic, cultural, ethnic, social or political problems so far as is the case in the European countries or even in the Gulf countries for example. Another point is that it might be due to the fact that the majority of the non-national residents are from the Arab countries that are similar in terms of the culture, values or even political vision with the host country. Another reason could be that the non-national residents don't crowd the citizens in work, income and in earning their livings to a great deal. However, it is not wise to feel at ease or not to fear that in the end the situation will continue as it is now without change; probably the situation would become aggravated with problems not considered previously.

Undoubtedly, Syria is not yet an employment receiving country so as to crowd the citizen workers and bring about potential problems. Yet cautiousness is required fearing that the situation will not stay safe with the increase of numbers of the non-national residents and their unsatisfactory practices or behaviour in the areas they are living in; some has just began to feel indeed (such as forms of cheap tourism and prostitution), huge increase in prices of houses and

rents of houses and potential crowdedness in the labour market. This is the state of considerable parts in Damascus and some other Syrian cities which is not apparently related to crowdedness on job opportunities, in general, but it is associated with environment of values and social relations that is becoming threatening according to some people regardless whether was real or not. Accordingly, the issue of the non-national residents should be taken with more seriousness in the future. (Recently field work in the last quarter of 2005), the UNHCR Syria, with UNICEF and the WFP (World Food Program) engaged in assessment of the situation of Iraqis in Syria aiming at highlighting the humanitarian situation of the Iraqi population to the international community - paragraph 4B).

2. Emigration

Emigration is of particular interest in Syria. It was especially important during the start of the twentieth century; where a series of consecutive waves of Syrians went abroad. Large Syrian communities were established in the countries of emigration. In the 1960s a considerable number of Syrians left the country to look for work, often on a seasonal or temporary basis, in places like Lebanon and Saudi Arabia. A new trend in migration developed in the 1970s as a result of the rapidly expanding economic opportunities in the Gulf countries. Between 1974 and the mid-1980s, such migration had a significant impact on the Syrian labour force, particularly on skilled manpower.

However, by the end of the 1980's, Syria witnessed a reduction in emigration to the Gulf region. The indications of the world economic recession that began at the start of the eighties, and its extension to include the Arab world, particularly the Oil Arab countries, was concluded in the amendments of their economic policies, investments plans and expenditure programmes, which accordingly affected the inbound employment migrations policies. The world economic recession with its regional extension was the main clear-cut reason for the return migrant workers; also, the completion of the infrastructure projects in some of the Gulf countries (United Nations Publication E/ESCWA/POP/2001/5) was an important reason for this return migration. The level of migration has since declined in Syria, partly because of the changing economic conditions in the Gulf and due to the emergence of new constraints on migration in general that led to a change of type of migration to become, much more selective in terms of the migrants' skills and capacities.

The period between 1950-2000, globally and for countries in the Arab region including the Syrian Arab Republic, is known as among the most dangerous stages in the history of international migration as it witnessed the largest movement of emigration towards the developed countries where the united states of America won the largest portion of immigrants, on account of the poor and under developed countries (The Arab Center for Strategic Studies – 2004).

Many emigrants, including some who left as long ago as the start of the twentieth century, are still registered in the civil registration system and are included, even if they have died abroad, in the annual population estimates. This has led to a substantial discrepancy between population estimates and census results. The lack of data on Syrians abroad and on emigration of Syrians is seen as a serious problem. It affects both the population estimates and policy planning. In the Syrian Arab Republic statistics on foreign arrivals and Syrian departures are available, as well as stock data of the population by citizenship

The Central Bureau of Statistics has made several attempts to measure international migration and migrants' characteristics through censuses and surveys that were implemented and through the sources of the Ministry of Interior, except that information provided were limited.

The 1994 Census also contained questions on household members abroad. The purpose was to measure emigration, but this attempt ended without yielding figures on numbers of individuals residing abroad at the time of the census, on the pretext that measuring emigration in this way is

difficult, because those households who had totally emigrated and had no member left in Syria were not captured. Nonetheless, this module did provide information on households affected by international migration, i.e. those with one or more members who were living abroad at the time of the census.

In 2000, Central Bureau of Statistics has implemented an internal migration survey (SIMS) in collaboration with the University of Damascus and Fafo Institute for Applied International Studies. The findings of the SIMS report (Khawaga 2002) have indicated that only 1.1 percent of the Syrian population is international lifetime migrants (2000) and about 0.3 percent are international period migrants⁵ (1995-2000).

According to the SIMS, where data on persons who had left the sampled households during the 5 years before the interview were collected, it was found that around 500.000 Syrian individuals have left their families, among of which 110.000 people has migrated outside Syria during the five past years (1995-2000). In other words, 23% of the Syrians who keep family members in Syria have left the country during the past five years. Since this measure will not give us migration that results from collective moves of entire households, we cannot conclude that these are the exact numbers of the Syrian emigrants. Accordingly these figures underestimate the overall emigration.

Regarding places of origin in Syria, around 40.000 emigrant people of the past five years originated from the Governorate centers⁶, and 20.000 from the remaining urban areas and 50.000 from the rural areas. Regarding countries of destination, 4 among 5 emigrants settled in Arab countries (about 90.000). Only 13.000 of Syrian individuals have migrated to Europe, 15.000 to Asia, 8.000 to America during the past five years preceding the survey, i.e. the period 1995-2000 (Tiltness 2000).

More men than women move out of Syria. While 40 percent of the male ‘out-migrants’ went out of the country, only 8 percent of the female migrants did the same. Contrary to the internal migration where figures indicate that a higher proportion of women than men ended up in *governorate* centers and the rural areas (Tiltness 2000). With high unemployment rate in Syria of around 10.3% (unemployment survey report 2003)⁷ and young population, the outflow of workers is expected to continue and increase in the coming years (IOM, 2003b: 2).

The 2004 Census also contained a new model to capture figures on international migration, yet the findings are not extracted until now.

3. Return Migration

3.1. Return migration

The population census of 1994 served as a sample frame for a special migration survey⁸, on “impacts of international migration on households with a migrant member in the Syrian Arab Republic” – 1995. The sample consisted of 1.200 households. However, it excluded those households whose members had migrated altogether and those members who had emigrated several years before. The figure for the sample household members is 4875 persons (2590 females and 2285 males).

5 The methodology of the SIMS allows capturing the following migrations categories; return Syrian migrants and Syrians currently residing abroad.

6 From the 14 main cities in the country that are the Governorate centers.

7 Central Bureau of Statistics and Unemployment Combat Commission.

8 The survey provides information on return and visiting Syrian migrants only.

The survey data show that of overall households with a migrant member, returned migrants constitute 3.5%. This value ranged between 2.5% for females and 4.5% for males. While visitor Syrian migrants constitutes 2.2% of overall figure; and ranges between 0.9% for females and 3.8% for males. While for the remaining proportion that is living since birth, the level was higher among females compared with that of males.

The survey provided information on the distribution of returned and visiting migrants according to countries of emigration (returned migrants), and countries of residence (migrant visitors) at the time of the survey. The survey reveals that out of overall returned and visiting migrants, the proportion from Saudi Arabia constitutes 33.5%, followed by Kuwait 27.7%, then north and South America 12.6%, then Lebanon 8.3%, followed by Emirates that had the fifth order 6.8% then Qatar 4.3%. While the remaining came from other countries the most important of these are the European countries, Libya, and Australia.

Table 2: Distribution of Returned Migrants by Country of Emigration

Percentage of the returnees	Country of emigration
6.8	Emirates
27.7	Kuwait
8.3	Lebanon
12.6	North & south America
4.3	Qatar
33.5	Saudi Arabia

Source: Syrian Arab Republic - Ministry of Labour and Social Affairs - Central Bureau of Statistics, Impacts of International Migration on Households With migrant Member in The Syrian Arab Republic – 1995

However, with the difficulty in defining the exact size of the expatriate communities in the GCC countries, the available figures show that the Syrians constitutes 0.3 million (95 thousand in Kuwait and 170 thousand in Saudi Arabia).

3.3. Remittances

“Remittances from Syrians working abroad play a significant role in the Syrian Economy.” (IOM, 2003b: 1). Money transfers operated by emigrants constitutes an important source of hard currency for Syria, the review of the literature in this regard states that “Syrian expatriates living and working overseas, especially in Lebanon and the Arab Gulf countries, provide a steady inflow of hard currency into Syria, mostly in the form of direct transfers to family member, (Economist Intelligence Unit, 2003). There are an estimated 400.000 Syrian cross—border commuter laborers working across the borders in Lebanon

Official figures suggest that transfers amount to around US\$500 millions a year⁹. The trend in transfer payments often reflects regional events—for example, the Gulf war led to thousands of Syrian expatriate workers leaving Kuwait, resulting in transfers falling to below US\$ 100 millions in 1990. Similarly the slowdown in the Lebanese economy is reflected in lower transfers from Syrian working there. Unofficial transfers, especially from Lebanon, are substantial and have helped maintain the stability of the black-market exchange rate in recent years.

⁹ The figure refers to all the transfer by Syrians abroad.

3.4. Foreign Direct Investment Network

In attempt to disclose the size of the foreign investment in Syria, The Central Bureau of Statistics and the State Planning Commission in cooperation with Syria UNDP and ESCWA developed the project on "Support Expertise and Network in field of Foreign Direct Investment". Accordingly the first survey implemented was in 2003. It covered 48 companies, but, later in 2006, the second survey was implemented and covered 62 companies for the years 2004 & 2005¹⁰.

The findings of the surveys as can be seen in Table 1.3a (annex 1) indicate a raise in the FDI stock to around 72% during 2003-2005, (from 1750 million US\$ to 3011 m\$). As for the FDI flows; the data show a rather stable status between 2004 and 2005. The value ranges between 693 and 732 million US\$ in the same period.

With regard to distribution of FDI companies by economic sector, data shows that the sector of manufacturing industry attracts the main portion of the FDI stock during 2003-2005, (around 96, 85, and 72% in 2003, 2004 and 2005 respectively). Then other remaining six basic sectors recorded 4, 15, and 28% of the FDI stock at the end of each of the mentioned years.

In the year 2004 and 2005, continuous government efforts to diversify the national economy resulted in the prominence of two other main sectors along with the manufacturing industry sector (forming constitutes 56% of overall FDI inflows). The other two sectors were agriculture, hunting, forestry and financial means, taking the second and third order (recording 38% & 7% respectively). The situation in 2005 becomes different where foreign banks were allowed to open branches on a large scale in Syria; the financial means sector headed all other sectors. Accordingly, it witnessed a remarkable increase from around 51million US\$ in 2004 to around 488 million in 2005 with a percentage increase equals 451%. This dramatic increase was reflected in the increase in the FDI inflow of the financial means sector with a percentage rising to 67% of overall inflow of the year 2005 followed by manufacturing industry sector which recorded a percentage rising to above 33%.

Foreign direct investors in Syria are distributed along 30 countries. Whereas only five countries attract around 95, 88, and 90% in the years 2003, 2004, and 2005 respectively, Holland seems to come first in terms of FDI stock rising to around 58, 52, and 44% of the overall by the end of years 2003, 2004, and 2005 respectively. Canada then comes second in order recording 32, 26, and 22 % of overall FDI stock during the same years. It is worth mentioning that both Holland and Canada invested only in industrial manufacturing sector, particularly in the petroleum sector.

Moreover, the share of the five countries mentioned above in the FDI inflow in 2004 and 2005 rose to 72% and 96% respectively. Whereas, the share of Lebanon together with Holland (annex 1 Table 1.3b) recorded 86% of the overall FDI inflow in the 2005.

For measuring the impact of the FDI on the Syrian economy, we'll refer to employment, technology and trade therein. During the period under study, it is found that the FDI impact on employment was clear in opening the door for new job opportunities, and contributing in combating unemployment. The local Syrian employees at the FDI companies formed around 99, 95 and 96 percent of overall employees; and they entertain high level positions, the data show that the percentage of local senior staff of overall senior staff of these companies constitute around 94, 84, and 83 % in the years 2003, 2004, and 2005 respectively. However the number of male employees seems remarkably higher than the number of women employees (annex 1 Table 1.3c). the figure rises to 87% for males versus 13% for females in 2003, and 90% for male versus 10% for female in 2005.

FDI impact on foreign trade was not noticeable; where their contribution in the increase of the value of the Syrian exports was very modest and did not exceed 735 million US\$ in 2004. As for

10 Annex 2.

their contribution on introducing new technology and on research and development; it seems that it was highest in the year 2004 (216 million US\$ for technology and 200 million US\$ for research).

4. Immigration

4.1. Introduction

Generally, foreigners constitute a small proportion of the total population of Syria, for this reason census data would be the most appropriate tool for describing immigration. Unfortunately the census of 1994 provides no information on the non-nationals, and the results from the 2004 census pertaining to the model added on migration were not extracted yet. Border statistics are thus the only source of data on immigration¹¹.

A pilot survey on border card was implemented in Syria in 2003¹². It was found that only 1.2% of the travellers announce that they are staying more than 12 months. The figure rises to 2.8% among foreigners, 1.5% and 0.8% among Syrian and non-Syrian consequently. Around 6% declared a stay less than 3 months, among of which the majority was Syrians next come the foreigners. On the other hand, the majority who declared a duration that ranges between 3 to 12 months were Syrians as well. The report shows that the percentage of missing is high. This can be explained by many reasons among of which, either travellers don't know exactly the answer, or careless about giving the answer.

4.2. "The Situation of the Iraqis Refugees in Syria"

This section is based on findings of the survey implemented by the UNHCR Syria, with UNICEF and the WFP (in the last quarter of 2005) to assess and study the situation of Iraqis in Syria aiming at highlighting the humanitarian situation of the Iraqi population to the international community.

Background

Most of the Iraqis who left Iraq since the 2003 Gulf War have been attracted by Syria's open door policy, its tolerance and generosity towards refugees. Hence in less than three years, a silent and steady exodus has made Syria host to the largest number of Iraqis in the region (about 450.000). The good conditions offered to Iraqis in Syria were most likely the reason behind the lack of international interest in regard to the refugee-like situation in Syria.

In the beginning, Syria was the only country in the region which implemented the Temporary Protection Regime (TP), as recommended by UNHCR, without any kind of restrictions. The TP regime, initiated in an anticipation of the March 2003 Iraq war, was intended to prevent the deportation of Iraqis from host countries. Inevitably the unrestricted acceptance of TP regime along with free access to public hospitals and schools has encouraged many Iraqis to come to Syria. However the past year has witnessed a change in Syria's policy towards Iraqis; the TP regime has been replaced by the implementation of increasingly restrictive national immigration rules and more restricted access to public hospitals. This has created difficulties for an increasing

11 CBS is not benefiting from the border data statistics (Ministry of Interior) so far.

12 Survey conducted within the framework of MEDSTAT/MED-MIGR project. The pilot study was carried out to assess the existing border card system applied in Syria. This test was done only for arriving passengers, but 134 cards were also tested for departing passengers.

number of Iraqis, some of whom could not renew their stay in Syria. This has started to force some of them to leave Syria seeking asylum elsewhere.

There is no doubt that the recent change from traditional Syrian generosity towards refugees is, firstly, due to the significant impact of the Iraqis presence on Syria's social services, economic infrastructure and the daily lives of many Syrian citizens. It is also due to the deteriorating political situation in the region.

Among the key findings there is four of crucial importance:

1. The Iraqis in Syria reflect a large spectrum of the Iraqi population in Iraq (in terms of ethnicity, religious affiliation, etc...).
2. Many of the Iraqis in Syria belong to the middle class (independent professionals, academics, businessmen, etc...).
3. Most of the Iraqis are not yet facing serious socio-economic problems in Syria as they are still living from their savings, although these savings are dwindling.
4. Most of the Iraqis in Syria are interested in resettlement in a third country of asylum.

The third point above shows that most Iraqis in Syria are not presently facing any particular hardship while the fourth point is extremely worrying as it indicates that hundred of thousand of Iraqis are no longer interested in an eventual return to Iraq. Consequently, a huge secondary movement of Iraqis may take place from Syria towards western countries and particularly Europe, the region to which Iraqis have traditionally fled since the 1991 Iraq war.

This situation poses a tremendous challenge for the international community, which must give the situation urgent attention, planning and action in order to avoid a new exodus. It is still possible to prevent a massive secondary movement by temporally stabilize the Iraqi population in Syria depending on the improvement of the overall situation in Iraq. This can be achieved only through more substantial international responsibility and burden-sharing, as Syria by itself does not have the means to continue to face the situation which is detrimental to its own national interests. This can also be done by stabilizing the political situation in the whole region through a concerned regional approach.

Findings:

Estimated number of Iraqi population in Syria

The Syrian government and UNHCR estimate that between 500.000 and 1.000.000 Iraqis currently live in Syria. The Iraqis are dispersed in various parts of the country though many amongst them are living in Damascus and its periphery (mainly Sayyeda Zenab, Masakin Barzah, and Jormana), as well as in Hasseke, Qameishly, and Aleppo.

Sayyeda Zenab

There are an estimated 7.608 Iraqi families in Sayyeda Zenab, and 30.371 Iraqi individuals.

Jaramana (Al- Baath Quarter)

The estimation is that there are 3.777 Iraqi families and 16.280 Iraqi individuals in Al-Baath quarter.

Masakin Barzah

The estimation is that 790 Iraqi families and 3.392 Iraqi individuals living in the area. Iraqi families headed by women do not exceed 12.3% of the total. This percentage is similar to the

most Arab countries. Males form 52.3 % of Iraqi refugees in Syria. Females therefore constitute 47.7% of the Iraqi refugees' population.

38% of the Iraqi refugees in Syria are unmarried, 58% married, 3% widowed and 1% divorced. Unmarried was more common amongst men (at 45.4%) than amongst women (29.7).

Legal status

There are an estimated 450.000 Iraqi refugees in Syria 48% of whom are children under the age of 18. More than 90% left Iraq due to the general insecurity of the country. The majority of Iraqi refugees in Syria originate from the province of Baghdad. Nearly 80% are of Arab origin, and 57% are Shiite Muslims. The primary reasons for choosing Syria as a destination are security, hospitality and convenient living conditions. More than 90% of Iraqi families living in Syria have described their relations with local communities as amicable.

Most Iraqis have fled to Syria to its "open door policy" and tolerance of refugees. The Syrian government has continued to implement the TP Regime, despite the fact that the accommodation of the great number of Iraqi refugees has started to significantly affect the already poor and the limited social services and economic infrastructure. In the meantime, the Syrian authorities have started to implement its new immigration rules, promoting an increasing number of Iraqis to request UNHCR intervention to stop their deportation. However as the TP is no longer acknowledged by the government, it is very likely that many Iraqis would consider seeking asylum elsewhere (Europe in particular).

81% (360.000 persons) of the total number of Iraqis have stressed that they will apply for refugee status once UNHCR starts carrying out refugee status determination. However, about 4.8% of Iraqis would opt for repatriation if they were provided with financial assistance.

Socio-economic conditions

Generally, Iraqis do not have work permits in Syria and therefore their employment remains illegal. Unemployment rates are high, 80.7% for women 52.9% for men. Men over 50 years of age make up only 11% of the work force. Children and adolescents between the ages of 13 and 22 make up 18% of the work force.

The basic state of the health of most Iraqi refugees is satisfactory thanks to the medical assistance provided by the UNHCR through its partners. The most common chronic illnesses registered among Iraqi refugees includes diabetes, arterial hypo-pressure, thyroid gland problems, arthritis, hernia, skin allergies, brain vessel problems, tumours, and epilepsy. However, there are an increasing number of medical cases (special surgeries) whose treatment requires funding beyond UNHCR financial capacities. Approximately 4% of the population is disabled.

A large majority (82%) of the surveyed households has adequate food consumption. Approximately 17% have a marginally adequate diet, while the remaining 1.3% has a poor dietary intake, with insufficient food and diversity at the time of the interview.

Monthly per capita expenditure is SP 4.932. This significantly exceeds both the lower poverty line reported by the UNDP of 1.459 SP and the upper poverty line of SP 2.052 SP per month. WFP beneficiaries in Syria, albeit residing in rural areas, have monthly expenditures equivalent to SP 935 per capita. This demonstrates that most of the sampled Iraqi refugee households lie far above the poverty thresholds in Syria.

One quarter of the surveyed households reported experiencing a shortage of cash or food to meet their basic requirements. Apart from this self-perceived need there is justification in the data for only a very small amount of targeted assistance (1.3% of households). While most households are currently food secure, the dependence of over a quarter of the households is currently food secure, the dependence of over a quarter of the households on unsustainable income is of concern.

It is estimated that at least 1,500 families are facing very difficult conditions created by a combination of factors including poverty, expired legal documents and trauma. Levels of malnutrition, low enrolment levels, child labour and child prostitution are likely to increase among these families. Efforts need to be sustained and increased to support those that are in need of direct humanitarian support. More information need to be gathered to detect and support these cases.

Health

Iraqi families have access to health facilities, through the public, private and charity sectors. However, they have only limited access to the public hospitals and clinics since the beginning of 2005. Since then, only vaccination and emergency cases are dealt with at the public hospitals. The other cases are instead referred to private or charity sector for treatment. The charity sector consists of local NGOs and CBOs, such as the Syrian Red Crescent and Caritas, supported by UNHCR. Prevalence of acute diseases among Iraqi population are within normal rates, although there are areas of concern regarding children's health such as a low vaccination rate (Measles 65% and Polio/OPV3 75%) and a rather high prevalence of diarrhea (19% during the previous two weeks) for children under five.

Maternal health is also an area of concern, with around 15% of pregnant Iraqi women not receiving antenatal care, and more importantly, 40% are not being vaccinated against Tetanus; a high risk to new born children.

Education

Although Iraqi children have the right to go Syrian schools, as many as 30% between the ages of 6-11 years are not enrolled in schools. Poverty and insecure legal status are the main causes for families not enrolling their children in schools. Complex registration procedures and administrative requirements, as well as cases of children being downgraded to lower classes are also contributing factors for low enrolment and drop out.

In addition Iraqi children face difficulties adapting to a new school environment and different curriculum. These difficulties increase with the age of the child.

Population most at risk

Even though prostitution is not a widespread phenomenon, information from the qualitative assessment indicates that girls as young as 12 years old are involved in sex work. Evidence was collected that girls and women are being trafficked by organized networks or family members.

Iraqi children, both girls and boys, from poor families often work in order to supplement family income. They typically work long hours for as little as 50 SYP (app. 1 USD) a day, with boys working in market places and girls as house maids.

Clear cases of traumatized families and children were identified, where they receive very little or no care at all. The causes of their trauma range from exposure to war and insecure situation in Iraq, to long lasting feelings of material and social insecurity since leaving Iraq.

Some general concluding remarks

With a high population growth, the natural rate of increase (NRI) per thousand in Syria is recognized as 24.7 during the period 2000-2005, where as the crude birth rate (CBR) and the crude death rate (CDR) per thousand are recognized during the same period as 29.2, and 4.5 consequently.

Syria is not recognized as being a major labour-importing country. Rather it is more considered a labour-exporting country. It is likely that emigration is aimed at fulfilling the need of

receiving countries market and is stimulated by an increasing policies and procedures to attract different type of migrants. There are approximately 600.000 Syrian workers living in neighbouring countries and the Arabian Gulf, with the majority being in Lebanon. “Remittances from Syrians working abroad play a significant role in the Syrian Economy.” (IOM, 2003b: 1).

On the other hand, foreigners constitute a small proportion of the total population of Syria, However findings of censuses and surveys in Syria lack detailed information on the non-nationals, and the border statistics of the Ministry of Interior are likely to be an important source of data on immigration although CBS is not benefiting from these statistics so far due to miscommunication.

Notwithstanding of the fact that Syria is not yet an employment receiving country so as to crowd the citizen workers and bring about potential problems, however, it is not wise to feel at ease because at the end the situation will most probably change; with the increase of numbers of the non-national residents.

References

- United Nations Publication E/ESCWA/POP/2001/5 “Population and Migration Policies in the Arab Region” 01-1026; New York 2001.
- The 1995 survey “Impacts of International Migration on Households with a Migrant Member in the Syrian Arab republic” Preliminary Report– 1995- Central Bureau of Statistics Syrian Arab Republic.
- The Findings of the 1994 Census –Central Bureau of Statistics; Syrian Arab Republic.
- The Findings of the 2004 Census –Central Bureau of Statistics; Syrian Arab Republic.
- The Annual Statistical Abstract –Central Bureau of Statistics; Syrian Arab Republic 1998-2001-2006.
- The Arab Center for Strategic Studies (ACSS) – Current Affairs - Monthly Monographs Series. No. 15;2004- Head Center ;Syrian Arab Republic.
- Khawaga. Marwan April 2002; Faf-report Internal Migration In Syria: Findings from a national Survey; 375 ISBB-7422-366-7 ISSN 0801-1-6143, Printed in Norway by: Centraltrykkeriet AS.
- Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, Trends in total migrants stocks the 2005 Revision. <http://esa.un.org/migration>.
- Tiltness Age.A 2000 - Faf Institute for Applied International Studies –“Preliminary observations on a collection of tables from the Damascus workshop”, Unpublished Manuscript; Norway.
- “Country Profile 2003” Syria; the Economist Intelligence Unit’s Country Reports, ISSN 0265-6045; Printed and distributed by Patersons Dartford, UK.
- IOM June, 2003a, Migration Trends and Issues in the Middle East: Unpublished Manuscript.
- IOM March 16, 2003b, Country Profile: Syrian Arab Republic Unpublished Manuscript.
- "Assessment of the situation of Iraqi refugees in Syria" March 2006, UNHCR, UNICEF, WFP.

ANNEX 1: Tables of the section 3.4 on "Foreign Direct Investment Network"**Table 1.3a. FDI stock & inflow during the period 2003-2005 Million US\$**

<i>The period</i>	FDI stock	FDI stock growth as percentage*	FDI inflow	FDI inflow growth as percentage*
2003	1750			
2004	2375	35.71	693	
2005	3011	26.78	732	5.67

Exchange rate differs from a year to another:

- Official exchange rate for the year 2003= 49.21
- Official exchange rate for the year 2003= 51.21
- Official exchange rate for the year 2003= 53.36

Table 1.3b. FDI inflow during the period 2003-2005 by country of resident of main investor - Million US\$

<i>Country of residence</i>	FDI inflow			FDI inflow percentage		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Canada	568.5	611.9	671.5	32.49	25.76	22.30
Kuwait	12.7	89.1	86.5	0.73	3.75	2.87
Lebanon	6.8	32.5	510.9	0.39	1.37	16.97
Holland	1010.3	1241.8	1338.9	57.73	52.29	44.47
Saudi Arab Kingdom	58.7	114	100.5	3.35	4.80	3.34
Other countries	93.3	285.3	303.3	5.3	12.02	10.08
Total	1750	2375	3011	100.00	100.00	100.00

Table 1.3c. Number of employees in Foreign Direct Investment Companies

	2003	2004	2005
Male	5727	6568	6542
Female	837	592	734
Total	6564	7160	7276
% of male	87.25	91.73	89.91
% of female	12.75	8.27	10.09
Total	100.00	100.00	100.00

	2003	2004	2005
Local	6503	6802	6991
Foreigners	61	358	285
Total	6564	7160	7276
% of local	99.07	95.06	96.08
% of foreigners	0.93	5.00	3.92
Total	100.00	100.00	100.00

ANNEX 2: Tables of the section 4.B on “The Situation of the Iraqis Refugees in Syria”**Table 1: Size of the Iraqi families**

<i>No of family members</i>	<i>%</i>
Families composing of less than 3 individuals	19.80
Families composing of between 3-4 individuals	31.60
Families composing of 5-6 individuals	31.60
Families composing of between 7-9 individuals	14.60
Families composing of 10 individuals or more	2.50
Total	100

Table 2: Ethnic category of Iraqi refugees

<i>Ethnicity</i>	<i>%</i>
Iraqi families of Arab origins	87.80
Iraqi families of Kurdish origins	1.50
Iraqi families of Syriac origins	2.90
Iraqi families of Chaldean origins	10.60
Iraqi families of Assyrian origins	5.80
Others	0.40
Total	100

Table 3: Religious categories of Iraqi refugees

<i>Religion</i>	<i>%</i>
Shiite Muslim families	57.20
Sunni Muslim families	21.20
Sabian families	1.50
Catholic Christian families	15.40
Orthodox Christian families	4.20
Others	0.60
Total	100

Table 4: Percentage of female headed households

<i>Families headed by</i>	<i>%</i>
Female	12.3
Male	87.7
Total	100.0

Table 5: The percentage of the families according to the reason for leaving Iraq

<i>Reasons for leaving Iraq</i>	<i>%</i>
War	49.1
Security	66.9
Persecution	40.5
Personal reason	9.8
Economic reason	10

Tourism, family visits	3.3
Illness, handicap, treatment	0.8

Table 6: Household left Iraq by leaving date

	%
Before 3/2003	22
3/2003 – 12/2004	30.9
2005	47.1
Total	100

Table 7: Iraqi households by reason for choosing Syria as a place of residence

	%
Cheap livelihood	27.4
Education of children	7.1
Medical reason	2.1
Presence of holy shrines	7.3
Security	79.6
Family reunification	4.4
Resettlement to a third country	10.8
Hospitality	50.5
Other reason	3.1

Table 8: Iraq Households by intending to return to Iraq

	%
Yes	21.6
No	69.9
Do not know	8.5
Total	100100

Table 9: Unemployment rate

	<i>MALE</i>	<i>FEMALE</i>	<i>TOTAL</i>
	%	%	%
Unemployed	52.9	80.9	56.3

Table 10: Type of housing of Iraqi refugee families

Type of housing	%
Full ownership	6.5
Shared ownership	0.8
Rental	46.5
Furnished rental	45.8
Other	0.4
Total	100

Table 11: Type of house occupation

Type of house occupation	%
Full occupation	88.7
Shared houses	11.3
Total	100

Table 12: Food consumption adequacy (% households)

	Sayyeda Zenab	Jaramana	Masakin Barzah	All
Poor	1.13	3.51	0	1.3
Borderline	11.83	59.65	7.94	17.1
Adequate	87.04	36.84	92.06	81.7

Table 13: Enrolment in schools (%)

	Female	Male	Total
6-11	69	65	67
12-15	61	67	64
15+	35	40	37

Table 14: Children aged 6-18 years working last year for some one outside family

	%Boys	%Girls	%children
6-14	3.4	2.1	2.8
15-18	11.4	1.5	7.1
Children 6-18	5.6	2	3.9

Syrie : la dimension juridique des migrations

Fawaz Saleh

Introduction

Dans le rapport de 2005 nous avons traité du cadre juridique de la migration en Syrie, ainsi que des conventions internationales concernant cette matière, dûment ratifiées par la Syrie.

En ce qui concerne le cadre juridique, nous avons exposé les dispositions relatives à l'entrée en Syrie, au séjour, aux travailleurs migrants, aux réfugiés et demandeurs d'asile, et à la condition des Étrangers.

Concernant le cadre conventionnel, nous avons parlé des conventions internationales de portée universelle d'une part, et d'autre part des conventions internationales de portée régionale.

Depuis octobre 2005 de nouvelles dispositions en la matière ont été promulguées.

Ce rapport expose en premier lieu ces nouvelles dispositions, et en second lieu la situation de la migration de transit et de la migration illégale en droit syrien.

I. Les nouvelles dispositions

Elles concernent le travail des Étrangers en Syrie.

L'article 35 du Code de travail syrien de 1959 et ses modifications disposent qu'il n'est permis aux Étrangers d'exercer un travail que s'ils ont un permis de travail délivré par le Ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi.

Les deux nouveaux arrêtés ministériels n° 2040 du 20/11/2005 et n°2130 du 4/12/2005 viennent déterminer les conditions requises pour la délivrance du permis de travail.

A. L'arrêté n°2040 du 20/11/2005

Cet arrêté se base sur :

- Le code de travail de 1959 et ses modifications, et surtout sur les articles 35 et 36.
- Le décret législatif n°29 de 1970 relatif à l'entrée et au séjour en Syrie.
- L'accord du Premier Ministre n°8301 du 1^{er} novembre 2005.
- Les exigences de la politique nationale de l'emploi en Syrie.

Il contient 25 articles.

L'article 1^{er} donne certaines définitions. Selon cet article le terme "travail" signifie tout travail industriel, commercial, agricole, artisanal, bancaire, financier, domestique et toute profession scientifique et non scientifique.

Le terme "non arabe syrien" signifie toute personne qui ne bénéficie pas de la nationalité arabe syrienne et n'a pas le même statut que le syrien, comme les palestiniens.

Et le terme "employé" signifie tout employé qui n'est pas arabe syrien et n'est pas considéré comme celui-ci.

L'article 2 dispose que l'emploi des non arabes syriens dans tous les secteurs – public, privé, coopératif, commun...– est soumis aux dispositions de cet arrêté et des autres lois et règlements en vigueur.

L'article 3 déclare que chaque employé ou employeur non arabe syrien qui désire avoir un travail ou exercer un métier quel qu'il soit en Syrie doit obtenir un permis en vertu des dispositions de cet arrêté.

L'article 4 détermine les conditions dans lesquelles un permis de travail peut être délivré. Ces conditions sont :

- Manque de main-d'œuvre nationale ayant les mêmes expériences et qualifications pour lesquelles le permis a été délivré.
- Les expériences et les qualifications de l'employé doivent s'accorder avec les professions et les travaux objets du permis.
- Obtenir une autorisation pour exercer la profession si l'exercice de cette profession est soumis à une telle autorisation en vertu des lois et règlement en vigueur.
- Avoir un besoin réel de l'expérience et de la compétence du demandeur du permis. Ce besoin est évalué par le Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi.

Quant à l'article 5, il oblige chaque employeur qui veut embaucher un employé non syrien de faire une demande écrite au ministère contenant les informations nécessaires telles que le nom de l'établissement, de son ou ses propriétaires, du dirigeant, son adresse, la nature de ses activités et ses branches si elles existent, ainsi que le nom de l'employé, sa date de naissance, sa nationalité, son métier, le poste qu'il va occuper et son lieu de résidence. La demande doit être accompagnée de certains documents tels que : une copie ratifiée des autorisations qui justifient les activités de son entreprise et tout autre document exigé par le Ministère. L'employeur doit, après avoir obtenu l'autorisation du Ministère pour faire venir l'employé, présenter une demande au service compétent pour obtenir un permis de travail pour son employé, conforme à l'exemplaire fait à cette fin. Cette demande doit être accompagnée de :

- Une copie ratifiée du contrat de travail.
- Une copie ratifiée des documents prouvant les compétences scientifiques et professionnelles ainsi que les attestations d'expériences précédentes.
- Une copie du passeport de l'employé....

L'article 6 stipule que chaque employeur non Arabe syrien désirant obtenir un permis de travail pour exercer une quelconque activité économique (industrielle, commerciale, agricole, artisanale, bancaire, financière...), doit déposer une demande, auprès du service compétent, contenant le nom de l'entreprise, les noms des associés, sa date de naissance, sa nationalité, son lieu de résidence ainsi que la nature des activités économiques de son entreprise. La demande doit être accompagnée de certains documents.

L'article 7 dispose que la délivrance du permis mentionnée à l'article 6 ne peut être faite que si le demandeur a déjà obtenu les autres autorisations nécessaires à l'exercice de ses activités économiques en vertu des dispositions des lois et règlements en vigueur.

L'article 8 stipule que les services compétents doivent renvoyer les demandes qu'ils reçoivent selon les articles 4,5 et 6 précités, accompagnées des documents requis, au Ministre ou à celui qu'il délègue pour en décider. Dans le cas de l'accord préliminaire concernant la demande qui a pour objet de faire venir un employé, il faut faire part de cet accord au Département de la migration et des passeports pour faciliter l'obtention de la déclaration de séjour. Le permis final ne peut être délivré au demandeur du travail ou à l'employeur non Arabe syrien qu'après la délivrance du titre de séjour par l'autorité compétente, et après la délivrance d'une attestation par le Service de Sécurité Sociale prouvant

l'enregistrement du demandeur du permis au Service sus-mentionné. Outre le titre de séjour et l'attestation de la Sécurité Sociale, l'employeur doit aussi présenter d'autres documents tels que :

- Une copie ratifiée des autorisations administratives nécessaires à l'exercice des activités de son entreprise.
- Une justification de paiement des frais du permis et des autres taxes exigées par la loi.
- Et une copie de la garantie bancaire exigée selon cet arrêté.

Ceci étant accompli, le permis du travail est délivré pour un an renouvelable par le service compétent sous forme d'une carte dénommée "carte de travail" conforme à l'exemplaire fait à cette fin, devant contenir les informations suivantes :

- Nom de l'employeur et de l'entreprise.
- Nom du titulaire du permis, sa nationalité et son métier et le secteur dans lequel il est autorisé à travailler.
- Durée de sa validité et date d'expiration.
- Cachet et signature du directeur du service compétent.

L'article 9 donne au Ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi le droit de dispenser certaines catégories d'Arabes ou d'Étrangers de la clause de réciprocité, ou de la clause portant sur l'obtention du permis de travail, ou de certaines conditions et procédures du permis déclarées dans cet arrêté.

L'article 10 dispose que si le titulaire d'un permis de travail veut travailler dans un autre département, il lui faut une permission donnée par le Service des Affaires Sociales et de l'Emploi de ce département. Mais, si le titulaire d'un permis de travail veut changer le métier mentionné dans son permis, il faut qu'il dépose une nouvelle demande selon les dispositions des articles 4, 5 et 6 de cet arrêté.

L'article 11 oblige l'entreprise ou l'employeur, lorsqu'il embauche des experts ou des techniciens non Arabes syriens, à nommer des assistants de nationalité arabe syrienne ayant les mêmes compétences que ces experts et techniciens, de former ces assistants aux mêmes travaux qu'effectuent les experts et techniciens, et à faire des rapports tous les trois mois sur l'état d'avancement de ces assistants.

L'article 12 prévoit que l'employeur qui embauche des employés non Arabes syriens doit offrir au Ministère une garantie inconditionnelle et irrévocable donnée par une banque établie en Syrie qui couvre une somme de 100.000 livres syriennes selon la formule acceptée par le Ministre, pour chaque employé qu'il veut embaucher, afin de garantir l'exécution de leurs obligations par l'employeur et l'employé. Cette garantie reste valable pendant toute la durée du permis de travail.

L'article 13 fixe la taxe du permis de travail que l'employeur doit payer à 50 livres syriennes. L'employeur doit, en plus, payer un montant de 5% de l'ensemble des salaires annuels de l'employé. Ces deux sommes doivent être payées dans les cas de renouvellement du permis.

L'article 14 stipule que les Services des Affaires Sociales et de l'Emploi dans les départements doivent envoyer au Ministère une liste mensuelle contenant le nombre des permis et des renouvellements délivrés par chaque service. Ils doivent aussi envoyer au Ministère une liste annuelle contenant les mêmes informations dans la première semaine de l'année suivante.

L'article 15 déclare que l'employeur doit faire part au Ministère de sa volonté de renouveler ou non pour son employé le permis de travail expirant dans moins d'un mois. Et le Ministère a le droit d'accepter ou de refuser de le renouveler.

L'article 16 dispose que l'employeur est obligé, dans le cas de non renouvellement du permis, de remettre la carte de travail au Service compétent, et il lui faut faire part au Ministère de la date du départ de l'employé.

L'article 17 déclare que si le permis a été perdu ou détruit, l'intéressé peut déposer une demande auprès du Service des Affaires Sociales et de l'Emploi compétent, accompagnée de pièces justificatives (permis détruit ou procès-verbal). En outre il doit payer les mêmes taxes et montant liquide fixés dans l'article 13 de cet arrêté.

L'article 18 détermine les cas dans lesquels le permis est annulé. Ces cas sont :

- Si l'intéressé a été condamné pour un crime ou un délit portant atteinte à l'honneur, à la confidentialité ou aux mœurs.
- S'il a été prouvé qu'il avait fourni de fausses justifications.
- S'il a utilisé son permis pour un autre travail ou chez un autre employeur.
- S'il ne s'est pas comporté conformément aux exigences de la sûreté nationale et des intérêts économiques et sociaux du pays.

L'article 19 oblige les entreprises qui embauchent des employés non Arabes syriens à tenir un registre devant contenir les informations suivantes : Le prénom de l'employé, son nom, sa nationalité, lieu et date de sa naissance, ses diplômes scientifiques et professionnels, numéro et date de son permis de travail, son salaire, son poste dans l'entreprise, et les noms des assistants arabes syriens nommés pour se former à côté des experts.

L'article 20 stipule que le pourcentage des employés non arabes syriens ne doit pas dépasser 10% de l'ensemble des employés dans l'entreprise, et leurs salaires et indemnités ne doivent pas dépasser 30% de l'ensemble des salaires des employés dans l'entreprise. Mais le Ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi peut augmenter ce pourcentage d'une manière temporaire s'il y a un manque de qualifications techniques et scientifiques dans la main-d'œuvre locale.

L'article 21 énonce que les professions, travaux et métiers interdits aux non Arabes syriens sont fixés dans un autre arrêté ministériel.

L'article 22 oblige le titulaire du permis de travail à le montrer chaque fois que les inspecteurs du travail le demandent.

L'article 23 précise que les Services des Affaires Sociales et de l'Emploi sont chargés de mettre en œuvre les dispositions de cet arrêté et de prendre les mesures nécessaires pour cette mise en œuvre.

L'article 24¹ annule les dispositions de l'arrêté ministériel ° 126 du 31 novembre 1981 et ses modifications.

Et enfin, l'article 25 ajoute que cet arrêté doit être publié au Journal Officiel.

B. L'arrêté n° 2130 du 4/12/2005

Cet arrêté est composé de 6 articles. Il vient compléter l'arrêté précédent.

L'article 1^{er} déclare que sont dispensés des conditions et procédures du permis de travail mentionnées dans l'arrêté n° 2040 du 20/11/2005 les catégories suivantes:

1. Les Arabes et Étrangers désirant séjourner en Syrie sans exercer aucun travail à condition que soit mentionnée dans la déclaration de séjour délivrée par le département de l'immigration et des passeports la phrase suivante : "il ne lui est pas permis de travailler en Syrie".
2. Ceux qui sont dispensés de la clause portant sur l'obtention du permis de travail en vertu d'une disposition légale particulière.

1 Voir : Fawaz SALEH, Le cadre juridique de la migration en Syrie, le rapport de 2005.

L'article 2 dispose qu'il est accordé une déclaration de séjour, après l'accord du Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi sans qu'ils aient besoin d'obtenir un permis de travail définitif (carte de travail) aux catégories suivantes :

1. Les experts techniques et les personnes compétentes engagés par le secteur public.
2. Les Arabes et Étrangers qui travaillent dans les organisations arabes et internationales.
3. Les Arabes et Étrangers qui travaillent dans les centres culturels arabes et étrangers.
4. Les Étrangers chargés des cérémonies religieuses.
5. Les moines et les sœurs faisant partie des missions religieuses autorisées en Syrie.

L'article 3 dispense les Arabes et Étrangers ayant séjourné en Syrie au moins pendant 10 ans sans interruption, de la clause portant sur la concurrence de la main-d'œuvre nationale, et du principe de réciprocité.

L'article 4 déclare que les Arabes et Étrangers travaillant dans le secteur public, ainsi que les femmes de ménage et les domestiques sont dispensés de la clause portant sur la garantie bancaire.

L'article 5 stipule que l'employeur est tenu de payer un montant de 5% de ses revenus annuels à condition que cette somme ne soit pas inférieure à 10.000 livres syriennes.

L'article 6 précise que cet arrêté doit être publié au Journal Officiel.

II. La migration de transit et la migration illégale

La Syrie se considère depuis longtemps comme un pays d'émigration. L'émigration moderne au départ de la Syrie avait commencé à la fin du 19^{ème} siècle, et elle continue toujours pour des raisons économiques et parfois politiques.

Si la Syrie est devenue ces derniers temps un pays de transit, la migration illégale n'y constitue pas pour autant un phénomène important. C'est la raison pour laquelle il n'y a pas de politique nationale concernant ce problème.

Cependant, la question de la migration illégale est revenue sur le devant de la scène tout récemment pour des raisons sécuritaires, après les événements d'Irak et du Liban.

Le cadre juridique qui permet de traiter la migration illégale en Syrie est déterminé par le décret législatif n° 29 du 15 janvier 1970 relatif à l'entrée, au séjour et au départ des Étrangers en Syrie ainsi que par la loi n°42 du 31 décembre 1975 relative à l'entrée et à la sortie des Syriens.

A. Le décret législatif n°29 du 15 janvier 1970

L'article 2 de ce décret législatif dispose qu'il n'est pas permis à un étranger² d'entrer en Syrie ou d'en sortir s'il n'a pas un passeport en cours de validité, ou un autre document équivalent donnant à son titulaire le droit de retour, délivré par les autorités compétentes de son pays, ou par une autre autorité reconnue. De plus, l'Étranger doit avoir un visa d'entrée ou de transit délivré par le ministère de l'intérieur ou par les délégations politiques ou les consulats syriens à l'étranger, ou par une autre organisation habilitée par le gouvernement syrien.

L'article 33, alinéa b, du même décret législatif punit de 3 mois à un an d'emprisonnement et d'une amende de 50 à 1000 livres syriennes (L.S.), ou de l'une des deux peines, toute personne qui entrave ou tente d'entraver les dispositions de l'article 2 précité.

2 L'Étranger est, selon l'article 1er de ce décret législatif, toute personne qui ne bénéficie ni de la nationalité arabe syrienne ni de la nationalité d'un autre pays arabe.

L'alinéa c de l'article 33 stipule que la peine sera de 2 ans jusqu'à 5 ans d'emprisonnement, et l'amende de 2000 L.S. jusqu'à 4000 L.S. si l'étranger qui a commis l'infraction prévue à l'article 33, alinéa b, est un ressortissant d'un pays en guerre contre la Syrie, ou ayant rompu ses relations politiques avec la Syrie.

L'article 33, alinéa b, précise que ces peines s'appliquent aussi à toute personne qui contredit les dispositions de l'article 4 du décret législatif de 1970.³

L'article 33, alinéa a stipule que toute personne contredisant les dispositions de l'article 6 de ce décret législatif et les arrêtés ministériels rendus à l'occasion de sa mise en œuvre.⁴ sera punie de 10 jours jusqu'au 3 mois d'emprisonnement, et d'une amende de 500 L.S. jusqu'au 1000 L.S., ou de l'une des deux peines

B. La loi n° 42 de 1975

Concernant la loi n°42 de 1975, l'article 3 stipule que le Ministre de l'Intérieur peut, par un arrêté, obliger ceux qui ont la nationalité syrienne à obtenir un visa de sortie avant leur départ. En vertu de cet article, le Ministre de l'Intérieur oblige, par un arrêté, les fonctionnaires d'État à obtenir un visa de sortie avant leur départ pour l'étranger ; et si un ressortissant syrien contrevient aux dispositions des arrêtés rendus en vertu de l'article 3 de la loi de 1975 il est puni, selon l'article 13 alinéa a de cette loi, de 3 mois d'emprisonnement au maximum et d'une amende de 500 L.S., ou de l'une des deux peines. Celui qui fournit de faux papiers pour obtenir un visa de sortie se verra infliger les mêmes peines.

3 L'article 4 du décret législatif de 1970 dispose qu'il n'est permis à l'Étranger d'entrer en Syrie, ou d'en sortir que par les points déterminés par le Ministre de l'intérieur, et sur l'autorisation des autorités chargées du contrôle des frontières.

4 L'article 6 déclare que les capitaines des navires et les pilotes de lignes sont obligés de présenter au fonctionnaire compétent une liste comportant les noms des voyageurs ainsi que des personnes qui travaillent à bord et les informations les concernant. Ils sont obligés aussi d'informer les autorités compétentes des noms des voyageurs sans passeports ou possédant de faux passeports. Et ils doivent empêcher les voyageurs de quitter le navire ou l'avion ou d'y monter sauf s'ils ont l'autorisation de ces autorités.

Syrie : la dimension politique et sociale des migrations

*Salam Kawakibi*¹

La question des expatriés s'est récemment hissée sur le devant de la scène politique et médiatique en Syrie. Des colloques par dizaines ont rassemblé des membres des communautés syriennes résidant à l'étranger pour débattre des sujets les plus variés : médecine, habitat, finance, investissement, réforme économique, enseignement universitaire... Toutes ces démonstrations de solidarité entre les expatriés et leur « mère patrie » sont organisées par le Ministère des affaires des expatriés, sous l'égide du Président de la République ou de son Ministre, Madame Bouthayna Chaban.

De 2004 à 2006, Madame Bouthayna Chaban, Ministre des affaires des expatriés, a effectué des dizaines de déplacements pour essayer d'impliquer et de sensibiliser les délégués des expatriés syriens en Europe, aux Etats Unis, au Canada et en Amérique Latine. Des expatriés ont été sélectionnés avec prudence par le ministère, afin d'assister à des réunions solennelles à Damas auxquelles était donnée une couverture médiatique et publicitaire rarissime dans la vie publique syrienne². Ce phénomène peut trouver son explication dans l'isolement politique de plus en plus prononcé de la Syrie sur la scène internationale, mais aussi sur la scène arabe. D'où le besoin de rassembler des expatriés longtemps oubliés, afin de les mobiliser pour la promotion de leur pays et de sa politique, à l'étranger.

Deux axes géographiques d'intervention auprès des expatriés : Europe et Amérique du nord

De nombreux syriens émigrés à l'étranger ne portent plus d'intérêt à la politique de leur pays d'origine, contrairement à d'autres émigrés arabes. De même, ils ne prennent que rarement sa défense. C'est ainsi que jusqu'à présent il n'y a eu aucune manifestation de soutien au gouvernement syrien au moment où celui-ci subit des pressions internationales. En revanche, des manifestations ont eu lieu devant les ambassades syriennes à l'étranger pour exprimer le mécontentement des expatriés face aux affaires intérieures. Dans une logique de récupération des immigrés et dans le but d'activer les réseaux des Syriens résidant en Europe et aux Etats Unis, le ministère a organisé en février 2006 une grande réunion des représentants des communautés syriennes en Europe, tandis qu'une autre forme d'action se déroulait parmi les Syriens d'Amérique du Nord.

A. Les expatriés en Europe se réunissent à Damas

« Notre cher pays subit une campagne de pression sans que nous voyions d'issue dans un avenir proche. Il court le danger de tomber sous des sanctions internationales en raison des conflits et des compromis entre forces régionales. L'Union est en accord avec l'opinion publique syrienne sur l'origine de cette situation. C'est l'engagement de notre pouvoir politique incarné par le Président, à des fondements nationaux et patriotiques en réfutant les compromis. Nous nous félicitons que des réformes audacieuses se réalisent sur le plan social, économique et politique.

Dès lors, nous confirmons notre soutien illimité au pouvoir politique. Nous nous engageons à faire notre maximum pour aider à réduire cette campagne de pression. Les principes de ce pouvoir, contre lesquels les pressions s'exercent, rassemblent tous les Syriens de toute origine ethnique et toute religion. A cette occasion, nous exhortons nos frères expatriés en Europe ou ailleurs, organisations et individus, à ne pas économiser leurs efforts dans ce but. Ce travail doit être pacifique sans entraver les lois des pays d'accueil. »

1 Chercheur en sciences politiques.

2 La première réunion des expatriés a eu lieu à Damas le 9 octobre 2004 avec la présence de 500 délégués.

Tel était le texte d'un communiqué émanant de l'union des communautés et des associations d'amitié syro-européennes³, publié le 17 novembre 2005. Peu de temps après, le ministère ainsi que l'Union décidaient de se réunir à Damas sous l'égide du Président de la République afin de donner plus d'efficacité à leur action.

Deux jours avant cette réunion de grande envergure, la Ministre explique⁴ que l'objectif de cette réunion est de montrer « l'envergure de la solidarité avec la Syrie »⁵ d'autant plus que « nous avons constaté que l'actualité a été suivie avec assiduité et avec beaucoup d'intérêt de la part des expatriés syriens partout dans le monde et en particulier en Europe »⁶. Elle considère que ces derniers ont souvent été victimes de pressions ou d'agressions, pour « le simple fait d'être arabe et/ou musulman »⁷. C'est pourquoi, une telle rencontre devenait urgente de son point de vue, afin de montrer que l'Etat syrien est « aux côtés de ses concitoyens expatriés et qu'il entretient de bonnes relations avec eux »⁸.

Elle a souligné un deuxième objectif de cette réunion, à savoir la mise en place d'un plan d'action politique et médiatique « afin de renforcer l'image de la Syrie dans les opinions publiques à travers le monde, et de ne plus avoir uniquement une vision occidentale, dévastatrice de la situation au Moyen Orient »⁹.

Finalement, la réunion visera, selon le souhait du Ministre, à exposer les différents projets d'investissement et à y associer les communautés expatriées : « Nous œuvrons pour faciliter l'investissement dans différents domaines pour les communautés expatriés »¹⁰. De son côté, un

3 - l'association de la communauté arabe syrienne en Espagne

- La ligue des expatriés syriens en Allemagne.
- La ligue d'Allemagne pour la culture syrienne.
- L'association d'amitié syro-allemande.
- L'association d'amitié internationale syro-ukrainienne.
- La ligue de la communauté arabe syrienne en Italie.
- L'association britannique syrienne.
- La ligue des expatriés arabes syriens en République Tchèque.
- La ligue des expatriés arabes syriens en Pologne.
- La ligue des expatriés syriens en Russie.
- La ligue des expatriés syriens en Roumanie.
- La ligue des expatriés arabes syriens en Slovaquie.
- Le réseau syro-suédois pour les médias et les relations.
- L'association d'amitié syro-française.
- La communauté arabe syrienne en Chypre.
- La ligue arabe syrienne en Croatie.
- La ligue des expatriés syriens en Autriche.
- La ligue des expatriés syriens en Hongrie.
- La ligue des expatriés arabes syriens en Grèce.

4 Journal al-Thawra (la Révolution) du 16 février 2006, Damas.

5 Idem.

6 Idem.

7 Idem.

8 Idem.

9 Idem.

10 Idem.

membre du conseil consultatif sur l'expatriation¹¹, s'est exprimé sur le fait que la communauté immigrée constitue « une force considérable, cachée, qu'il faut réactiver ». Il soulève la question de l'investissement des immigrés : « qui se porte bien car l'économie syrienne est prometteuse ».

Le 19 février 2006, la réunion est inaugurée par le discours officiel de la Ministre des affaires des expatriés. Elle souligne que cette conférence doit consolider l'Union des communautés syriennes en Europe. Elle annonce ainsi que dans le cadre de l'action de communication auprès des expatriés, un centre de communication syrien sera prochainement créé en Europe afin de maintenir leurs liens avec leur pays.

Le président de la ligue de la communauté syrienne en Russie¹² considère que l'expérience des expatriés syriens en Russie en matière de travail associatif pour leur pays d'origine en est à ses débuts. Cependant, cela n'a pas empêché cette communauté d'établir des relations avec le parti au pouvoir et les autres composantes politiques au sein du parlement. Pour lui, la promotion d'une « image juste » de la Syrie ne passe pas par les cocktails et les festivités, mais plutôt par la compréhension de la culture et des coutumes des autres peuples avec lesquels nous vivons. Cette ligue a réussi, d'après son président qui est proche de l'ambassade syrienne à Moscou, à faire inviter des journalistes russes en Syrie que le Président Syrien « a eu la générosité » d'accueillir. Ils « écriront » des articles positifs à l'égard de la Syrie (le pouvoir ?) à leur retour.

Le président de l'association d'amitié syrienne en Hongrie¹³ évoque les pressions subies par la Syrie en raison de son rôle important au Proche-Orient. Il ajoute qu'il faut améliorer la communication avec les « autres » en utilisant leur langue pour pouvoir délivrer les informations « exactes » sur notre pays. Il préconise de créer des chaînes de télévision arabes en langues européennes.

Le président de la communauté syrienne en Espagne¹⁴, en même temps Président de l'Union des communautés syriennes en Europe, souligne que ces communautés sont en train d'établir un programme d'action commun dans le but de rapprocher les points de vue et harmoniser les efforts entre la Syrie et les « forces démocratiques et progressistes » au sein de l'Europe. Il faut d'après lui, expliquer le rôle de la Syrie pour la sécurité et la stabilité dans la région. Un voyage a été organisé par son organisme en 2005 pour faire connaître à 15 journalistes espagnols la civilisation en Syrie. La seule condition pour participer à ce voyage était pour chacun d'écrire un article à son retour sur ce qu'il avait vécu.

Le Président de la ligue d'amitié en Italie¹⁵ propose une semaine culturelle dans chaque pays pour promouvoir la culture syrienne. Il critique l'absence de reconnaissance de la part des officiels syriens pour les efforts que sa ligue entreprend.

Les participants à la réunion ont réaffirmé à la fin de la première journée¹⁶ leur « solidarité avec la patrie face à la machination qui vise à affaiblir sa position dans la région ». Ils ont ainsi souligné le rôle « fort important que les expatriés doivent remplir puisqu'ils sont les plus aptes à comprendre la culture des pays où ils sont établis, afin de trouver des canaux de communication et de présenter correctement la Syrie aux populations de ces pays ».

Par ailleurs Cette réunion s'est penchée sur les questions qui intéressent les expatriés et elle a préconisé des actions concrètes, parmi lesquelles figurent : le projet de modifications de certaines lois, la création de comités de réflexion la facilitation de l'investissement et le développement de l'action

11 Entretien avec le rédacteur.

12 Idem.

13 Entretien avec le rédacteur.

14 Idem.

15 Idem.

16 Journal al-Thawra du 19 février 2006, Damas.

médiatique et de la communication en Europe. De même, une proposition a été débattue pour modifier la loi sur les associations¹⁷ afin de permettre la création d'ONG spécialisées sur l'immigration et l'expatriation. Une autre proposition consistait en la création de conseils pour les syriens à l'étranger, dans le but de renforcer les liens entre les syriens et leur pays d'origine.

A la fin des travaux, les participants ont été reçus par le Président Bachar al Assad¹⁸ qui a mis en valeur leur rôle crucial dans la transmission d'une « image réelle » de la Syrie. De même qu'il a encouragé leur participation au dialogue entre les cultures et les civilisations. Il a souligné, par ailleurs, la nécessité de développer les mécanismes de communication, afin de mieux répondre aux accusations dont fait l'objet la Syrie, surtout depuis l'adoption de la résolution 1559 et l'assassinat du Premier ministre libanais Rafiq Hariri. Il a, de plus, encouragé les ambassades syriennes à l'étranger ainsi que le ministère de l'immigration à consolider les liens entre la population immigrée et « la mère patrie ».

B. Les expatriés en Amérique s'organisent

Au moment où les organes gouvernementaux tentent de « mieux » organiser les communautés syriennes à l'étranger et notamment en Occident, une initiative dérangeante vient s'opposer à leurs efforts, sous la forme d'une réunion des « forces nationales en Amérique du Nord » les 28 et 29 janvier 2006 à Washington. Cette première rencontre organisée par le Conseil National Syrien à Washington et le Rassemblement Démocratique Syrien au Canada, réunissait des opposants syriens résidant en Europe et en Amérique du Nord, mais aussi des opposants de l'intérieur. Durant deux jours, les participants ont parlé des moyens d'unifier les actions de l'opposition syrienne à l'étranger. Les droits de l'Homme, les détenus politiques et les droits des femmes étaient aussi à l'ordre du jour. Une liaison téléphonique permettait de contacter des opposants syriens qui avaient été interdits de quitter le territoire syrien. Parmi les recommandations de cette réunion, figurait la nécessité de consolider les relations avec les forces d'opposition au sein des expatriés ainsi qu'avec les acteurs politiques influents dans les pays d'expatriation, afin de les sensibiliser aux problèmes de la Syrie.

Quelques mois après cette réunion, qui avait suscité des réactions virulentes de la part des autorités syriennes contre ses initiateurs ainsi que les participants de l'intérieur¹⁹, une autre initiative en vue de réunir les expatriés syriens en Amérique fut prise par le Congrès Syro-américain à Chicago. Cette organisation non-gouvernementale a été fondée en 2005²⁰ pour rassembler les membres de la communauté syrienne aux Etats Unis et au Canada. Elle a organisé sa première conférence le 20 mai 2006 en invitant des représentants de l'Etat syrien comme la Ministre des affaires des expatriés, l'ambassadeur²¹ et le député Mohamad Habach²², mais aussi, des représentants de la société civile, du corps intellectuel et de l'opposition. Parmi ces derniers, figuraient les noms de Burhan Ghalioun²³,

17 En vigueur depuis 1958.

18 www.champress.net le 20 février 2006.

19 Des nombreuses convocations par les services des sécurités depuis le retour à l'aéroport de Damas avec deux arrestations qui ont duré des heures.

20 Le 20 novembre 2005 a été inauguré au Sud-Ouest de Chicago, le congrès syro-américain. Selon l'un de ses fondateurs, le congrès a été créé suite à la détérioration des relations entre la Syrie et les Etats Unis et pour mieux défendre les intérêts de la communauté syrienne aux Etats Unis. La déclaration des fondateurs précise que l'unique objectif de ce congrès est de permettre aux Syriens, toutes communautés confondues, de produire les décisions, de traiter de problématiques qui touchent à la relation entre la communauté expatriée et la nation, d'améliorer les relations entre les Américains et les Syriens. La déclaration a mentionné que la seule condition pour devenir membre du congrès est « d'être syrien, de s'intéresser à la situation en Syrie ».

21 Le Ministre et l'ambassadeur ont modifié leur décision de participer aux débats sous prétexte de calendrier chargé quelques jours avant la réunion après avoir confirmé leur présence par une lettre officielle aux organisateurs.

22 Député indépendant, représentant l'islam politique tout en étant proche du pouvoir.

23 Professeur syrien à Paris connu pour ses critiques à l'égard des régimes autoritaires arabes.

Radwan Zyadé²⁴ et Ryad Seïf²⁵. La réunion portait sur « les Syriens d'Amérique et la réforme en Syrie : Leur rôle dans le soutien de la réforme politique et économique en Syrie ». L'objectif²⁶ avancé par les organisateurs présidés par Louaï Safi, était de débattre de la situation en Syrie, en écoutant les points de vues divergents des représentants de l'Etat et des opposants. Cette réunion, qui envisage dorénavant de se réunir annuellement, aura pour mission, selon son Président, d'évoquer les manières les plus adéquates pour soutenir une transition pacifique vers la démocratie et l'Etat de droit en Syrie. Parmi les ambitions des initiateurs, la transformation de cette réunion en plat-forme pour le dialogue national. En marge des débats, des rumeurs ont couru sur la décision du pouvoir syrien de permettre à toute l'opposition à l'étranger de rentrer en Syrie et d'y pratiquer leurs activités dans le respect de la loi en vigueur. De plus, M. Habach a exprimé sa volonté pour que la prochaine réunion de cette organisation ait lieu à Damas.

Les événements de l'année 2005 – 2006 et leur impact possible sur les migrations

A. Les tensions avec le Liban

Comme nous l'avions évoqué dans Migrations Méditerranéennes – Rapport 2005, les relations entre la Syrie et le Liban n'ont pas cessé de se détériorer depuis l'assassinat de Rafiq Hariri le 14 février 2005. Cette détérioration a affecté la présence de la main-d'œuvre syrienne au Liban, objet d'agressions répétées et d'un retour massif vers la Syrie. Le nombre exact de ces migrants reste un domaine de spéculation des deux côtés, mais le phénomène important est le retour de nombreux travailleurs dans une économie en crise, sans aucune structure de réintégration ni aucune prise en charge de la part de l'administration ou des associations de la société civile. Cependant, selon des sources crédibles il se pourrait que 500.000 syriens retournent « reconstruire » le Liban suite à la destruction massive de ses infrastructures par l'armée israélienne en juillet 2006.

En revanche, un nouveau problème a fait son apparition en Syrie : celui de milliers de libanais qui résident depuis des décennies voir des générations sur le sol syrien et qui se sont vus imposer par le ministère des affaires sociales et du travail, des règles qui les assimilent aux travailleurs étrangers. La Ministre²⁷ a demandé aux employeurs qui embauchent des salariés non syriens de déposer dans une banque syrienne une garantie bancaire de 100.000 livres syriennes, avec d'autres mesures draconiennes. Dans la seule ville de Jarmana (banlieue de Damas) il y a environ 3000 libanais qui ne connaissent du Liban que le nom. Ces Libanais de Syrie qui ont contribué au développement social et économique de la Syrie, se voient maintenant contraints de chercher des justificatifs pour y rester. Un ingénieur parmi eux n'a pas hésité à faire la comparaison entre le statut des libanais et celui des travailleurs d'Asie, pour conclure que le statut professionnel de ces derniers reste meilleur. Il regrette la détérioration de son statut, proche de celui des travailleurs syriens, en comparaison à celui accordé par le défunt Président²⁸. En guise de conclusion, il a ajouté : « je souhaite informer Madame le Ministre que j'ai toujours été un membre actif du parti Ba'th²⁹ et que ma communauté est une partie intégrante de ce pays, qu'elle le désire ou pas, mais que malgré cela j'ai pensé quitter la Syrie. Mais pour aller où? Au Liban ? Mon accent syrien pourrait m'y causer des ennuis ! »³⁰.

24 Fondateur d'un centre des droits de l'homme à Damas.

25 Ancien député qui a subi 5 ans de détention à cause de ses positions politiques.

26 www.elaph.com, 01 avril, 2006.

27 Madame Dalya Haj Aref.

28 Hafez al-Assad.

29 Parti au pouvoir en Syrie depuis 1963.

30 Le mensuel al Mal (la finance) du janvier 2006, Damas.

B. La question kurde

Les Kurdes se concentrent dans le Nord et le Nord-Est du pays. Ces régions sont les moins favorisées économiquement. De plus, les Kurdes de ces régions ont des problèmes à faire reconnaître leurs droits culturels et politiques, une partie d'entre eux n'ayant pas la nationalité syrienne, ce depuis le recensement de 1962 et la création de la « ceinture arabe » à la frontière de la Turquie. La privation de la nationalité induit l'absence totale ou partielle de droits sociaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et du travail.

Ces dernières années, suite à l'invasion américaine en Irak et à la création d'une zone kurde autonome au nord de l'Irak, la tension a augmenté entre les autorités syriennes et certaines fractions politiques au sein de la population kurde de Syrie. Des manifestations (violemment réprimées), des arrestations, des victimes et des dégâts matériels ont attisé la méfiance et la tension au sein de la communauté. De plus, dans le cadre de l'amélioration des relations avec la Turquie, les autorités syriennes ont livré aux autorités turques certains activistes kurdes réfugiés en Syrie.

Une ouverture vers les partis kurdes « modérés » vient d'être entreprise par le nouveau vice-président de la République, Madame Najah Attar. Elle a reçu des représentants de ces partis à plusieurs reprises³¹ pour débattre des revendications des Kurdes. Des communistes syriens ont contribué à ce dénouement de la crise par l'envoi d'une lettre au Président sollicitant sa bienveillance pour résoudre ce problème. De leur côté, les partis kurdes « radicaux » ont exprimé leur refus de cette forme de négociation en réclamant au pouvoir syrien la reconnaissance, sans conditions, de leurs droits politiques et culturels.

C. L'emploi

La politique de l'emploi en Syrie connaît ces dernières années un changement radical. Avec l'avènement du parti Ba'ath, l'Etat, inspiré par une idéologie populiste et par la volonté d'élargir son rôle économique, avait procédé à des embauches massives. Durant les années qui ont suivi, le développement des services publics, notamment dans la santé et l'éducation, visait un objectif de plein emploi, rendu possible notamment par l'aide financière des pays pétroliers. Cette politique de l'emploi avait renforcé la base populaire du régime et contribué à sa mainmise sur le pouvoir.

En 2004, le gouvernement a opté pour une nouvelle politique de l'emploi. L'Etat ne s'engagera plus à absorber dans l'administration les jeunes ingénieurs qui étaient embauchés automatiquement à la fin de leurs études. Le secteur public, également gelé le recrutement. Le niveau très bas de la croissance économique et de l'investissement explique ce virage.

L'accès à plusieurs fonctions au sein de l'administration et de l'enseignement reste un privilège réservé aux seuls membres du parti Ba'ath, de même celui de pouvoir bénéficier de bourses pour aller à l'étranger. En dépit des circulaires administratives qui ont interdit ces pratiques, le favoritisme existe toujours. De plus, l'avis des services de sécurité reste déterminant dans l'acceptation ou le refus des demandes d'emploi. Dès lors, le chômage est devenu un problème préoccupant, que le gouvernement évalue 11% tandis que d'autres sources avancent un taux de chômage de 20%.

Cet état de choses pousse une partie de la jeunesse à quitter le pays pour chercher du travail. La main-d'œuvre peu qualifiée choisit les pays proches comme le Liban, la Jordanie et la Grèce. Les pays du Golfe reçoivent une main-d'œuvre expérimentée et formée. Quant aux cadres, ils choisissent plutôt l'Europe et l'Amérique du Nord. La dégradation des relations syro-libanaises depuis 2004 et la guerre israélienne contre le Liban en juillet 2006 ont réduit d'une manière remarquable le nombre des ouvriers syriens au Liban.

31 La dernière rencontre a eu lieu le 28 juin 2006.

D. Les réfugiés Irakiens en Syrie

Le degré d'étanchéité de la frontière entre la Syrie et l'Irak apparaît comme un élément fondamental pour saisir la dynamique migratoire. La Syrie est un pays traditionnellement accueillant envers les citoyens arabes, mais depuis la dernière guerre en Irak un sentiment de méfiance policière s'est développé. En fait, le gouvernement syrien a le souci de se protéger contre un afflux, réel ou présumé, d'islamistes en provenance d'Irak, de même qu'il craint que les nouveaux venus irakiens n'arrivent avec des projets politiques qui pourraient déstabiliser son régime. En juin 2001 par ailleurs, la Syrie a amendé les procédures en matière d'admission et d'octroi de la résidence qui s'appliquaient à tous ressortissants de pays arabes et notamment aux Irakiens. Si auparavant le pays permettait aux arabes de résider sur son territoire pour une durée indéterminée, sans aucun titre de séjour, désormais ils doivent en demander un auprès des autorités compétentes et le renouveler tous les trois mois. Ce nouveau règlement s'applique également aux Irakiens.

Le durcissement des normes syriennes, introduit avec le statut de *temporary protection* par les Nations Unies en 2003 qui somme les Etats à ne pas interdire l'accès à ses territoires aux populations des pays en état de guerre, vise en particulier les réfugiés Irakiens. Un autre aspect du durcissement de la Syrie vis-à-vis des immigrés est l'adoption en 2005 d'un dispositif qui limite l'accès aux soins médicaux publics gratuits, aux seuls citoyens syriens³².

1. Peut-on parler de Xénophobie ?

Le 22 juin 2006, des violences éclatent dans une banlieue de Damas où l'on compte une forte présence irakienne. La raison directe en est l'assassinat d'un jeune du quartier attribué à un irakien. Des magasins et des voitures appartenant à des Irakiens sont prises pour cible. Il s'est avéré, par la suite, que l'assassin était en réalité un syrien du quartier. Cet incident révèle une frustration qui se transforme en racisme, comme ce que les Syriens ont connu au Liban avec le mauvais traitement de leurs ouvriers suite à l'assassinat de Rafik Hariri le 14 février 2004. Quelles sont les raisons d'une étrange « xénophobie » contre cette population immigrante de la part des Syriens, traditionnellement accueillants et ouverts ?

Les hypothèses avancées sont notamment l'arrivée massive de milliers d'Irakiens, qui a fait flamber les prix de l'immobilier dans les quartiers modestes, ou encore le développement des réseaux de prostitution parmi les plus démunis des immigrés, afin d'assurer la survie de toute une famille.

Aucune politique ni structure d'accueil n'a été prévue pour affronter ce problème. Un journaliste proche du pouvoir commente la situation en soulignant que : « la question des immigrés irakiens devait être étudiée, observée et contrôlée par la direction politique avant que ses retombées négatives apparaissent et influencent le comportement de la population locale »³³. Il est important d'observer que ces réactions accompagnent une situation économique de plus en plus critique et un chômage qui atteint des niveaux alarmants.

2. Les chrétiens irakiens en Syrie :

Dans le précédent rapport, la question irakienne avait été traitée dans son ensemble. Nous y revenons ici en mettant l'accent sur une composante importante de cette immigration : les chrétiens. Depuis la guerre en Irak, la chute du régime de Saddam Hussein et l'occupation du pays par les troupes de la coalition à partir de 2003, les conditions de vie de la population irakienne n'ont cessé de se dégrader. Dans les nouvelles structures qu'ils ont mises en places, les Américains privilégient le communautarisme sur la formation d'un Etat institutionnalisé et unifié.

32 REFUGEES INTERNATIONAL.

33 Bassam Taleb, rédacteur en chef du journal al-Dabbour (la Guêpe), Damas le 3 juillet 2006.

Le Ba'ath, qui était au pouvoir depuis 1968, rejetait l'idée d'un Etat religieux en privilégiant l'appartenance à la « nation arabe ». Son idéologie permettait la coexistence de différentes composantes religieuses chrétiennes au sein de l'Etat (les Assyriens, les Chaldéens et les Sabéens). Pour cette raison donc, le régime était toléré par les chrétiens irakiens, qui le voyaient comme un rempart face à la menace d'un Etat islamique.

Dès la chute du régime, des expressions violentes de fanatisme se sont manifestées. Des attaques ont été commises contre des magasins d'alcool tenus par des chrétiens, des enlèvements d'enfants ont été perpétrés, des attaques contre des lieux de culte chrétiens ont été recensées, de même que des menaces contre des femmes chrétiennes pour les obliger à porter le voile. Même si ces manifestations émanent de militants extrémistes, ajoutées aux conditions sécuritaires instables, elles poussent les chrétiens ainsi que des membres des autres communautés à quitter le pays et à chercher refuge ailleurs. C'est ainsi que l'on a enregistré des vagues de migrations de l'Irak vers les pays limitrophes, notamment la Jordanie, la Syrie et, dans une moindre mesure, le Liban. Ces nouveaux réfugiés irakiens se sont ajoutés à ceux qui se trouvaient déjà dans ces pays, suite à la guerre du Golfe de 1990-1991.

Depuis le début de la guerre 700.000 irakiens de différentes appartenances ethniques et religieuses seraient arrivés en Syrie³⁴, surtout à Damas et à Alep. Selon l'UNHCR, les chrétiens constituent 35% des réfugiés. Ces Irakiens, qui proviennent surtout des milieux urbains, cherchent à habiter dans des quartiers où il y a déjà une population de même confession. A Damas, les chiites choisissent les alentours de la mosquée chiite de Sitt Zeinab, tandis que les chrétiens habitent dans le quartier de Jarmana, à côté du quartier chrétien de Bâb Touma. Certains habitent des quartiers périphériques à majorité musulmane, pour des raisons économiques.

Avant la guerre, les Irakiens qui avaient un statut de réfugiés déterminé par l'UNHCR étaient envoyés dans des pays tiers comme l'Australie, le Canada et les pays membres de l'Union européenne, etc. Cependant, depuis mars 2003, la situation a changé : l'UNHCR a fait appel aux Etats pour donner une protection temporaire à tous les Irakiens, qu'ils soient déjà en exil ou qu'ils viennent d'arriver. Cette disposition a eu pour conséquence l'interdiction de refouler des irakiens, mais sans pour autant leur attribuer le statut de réfugiés³⁵.

Avec l'autonomie accordée aux gouvernorats kurdes d'Irak en 1991, les assyro-chaldéens de ces gouvernorats ont vu leur espace politique s'élargir et obtenu la possibilité d'enseigner le syriaque. Toutefois, ces mesures positives n'ont pas arrêté l'émigration des chrétiens et, dans les années 1990, on a enregistré des actes de violence contre leur communauté commis par des membres de la communauté kurde. Selon l'UNHCR³⁶ les trois gouvernorats du Nord de l'Irak jouissent d'une certaine stabilité par rapport au reste du Pays. Ce qui favorise le retour volontaire des émigrés originaires de ces zones, à condition qu'ils aient des liens familiaux et communautaires qui leurs assurent la protection et l'accès à au logement et à d'autres services primaires.

E. Le service militaire obligatoire est-il à l'origine de l'expatriation?

Tout citoyen syrien³⁷, après avoir terminé ses études, doit effectuer entre deux ans et deux ans et demi de service national. Cette contrainte pousse certains à chercher à échapper à ce qu'ils considèrent comme une période où ils seront éloignés de la vie active et professionnelle. A part les arrangements que quelques-uns arrivent à établir par le biais de la corruption ou du favoritisme, d'autres essayent de

34 Information obtenue oralement du bureau de Damas de l'UNHCR, sans référence écrite. Cependant, elle a été vérifiée auprès d'une source religieuse et reprise par les journaux comme al-Hayat, de Londres.

35 Information donnée par le bureau de Damas de l'UNHCR, sans détails.

36 updated UNHCR advisory on the return of Iraqis, 27/09/2005.

37 A l'exception des fils uniques.

trouver des opportunités de travail dans les pays du Golfe. En effet, après 5 années dans le Golfe, ils peuvent rentrer en Syrie et payer une somme équivalente à 5000 \$ afin d'être exemptés du service militaire. Cependant, il faut pour cela rester 5 ans dans le même endroit, avec une permission de s'absenter 90 jours au maximum. Ceux parmi eux qui vont choisir d'autres destinations auront un traitement moins favorable : Pour l'Europe, il faut rester 10 ans et payer 10 000 \$, pour les Amériques, la durée passe à 15 ans et la somme à 15000 \$.

Après avoir obtenu son diplôme, Abdel latif M³⁸, décide d'émigrer vers les pays du Golfe puis vers les Etats-Unis, pour mieux subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. C'est aussi un moyen pour lui d'amasser suffisamment d'argent pour pouvoir payer une compensation financière, en guise de substitution au service national qu'il n'a pas effectué en Syrie. Mais le problème auquel sont confrontés de nombreux immigrés, est de devoir résider dans le pays d'accueil de façon continue pendant 5 ans, faute de quoi ils perdent le bénéfice de l'exemption militaire. Suite à des conditions de vie et de traitements difficiles à l'égard des étrangers dans le Golfe, Abdel latif a donc présenté une demande d'immigration pour les Etats-Unis, demande qui lui a été accordée quelques mois avant l'expiration de la période des 5 ans dans le Golfe. Il lui fut demandé de redémarrer à zéro à son arrivée aux Etats-Unis, les années précédentes n'ayant pas été validées. Par son témoignage³⁹, il demande aux autorités syriennes de réviser la loi sur la compensation financière, en levant l'obligation de résider pendant toute la durée requise dans le même pays d'accueil.

Cependant, les expatriés qui n'ont pas effectué leur service national ont le droit de se rendre en Syrie sans être inquiétés A leur entrée Mais contrairement à ceux qui résident dans les pays du Golfe, ceux qui résident en Europe ne peuvent pas se rendre en Syrie autant de fois qu'ils le souhaitent, mais seulement une fois par an, en demandant une autorisation spéciale auprès de leur ambassade. C'est ainsi, que certains n'ont pas pu se rendre au pays après la disparition d'un proche, car ils avaient déjà utilisé leur autorisation annuelle⁴⁰.

La Ministre des expatriés parle d'un projet de loi en cours d'étude qui vise à réduire la somme forfaitaire des appelés expatriés, voire à l'annuler, en particulier pour les jeunes expatriés, souvent binationaux, qui ont toujours vécu hors du territoire national. En même temps, elle critique l'« avarice » des expatriés qui « possèdent de l'argent mais qui ne payent pas pour se libérer du service national »⁴¹. Cette déclaration provocante irrite un expatrié qui réplique que la ministre n'est pas « un inspecteur des impôts pour retirer de l'argent aux expatriés »⁴². Il s'étonne de cette logique qui mène à pousser les jeunes à partir. Il critique la Ministre qui se donne le droit de parler « avec légèreté d'un problème où nous payons le prix de notre expatriation »⁴³.

F. Les jeunes chrétiens de Syrie, aller simple ?

Une des grandes fiertés de la Syrie, revendiquée par toutes les composantes du pouvoir, est sa diversité et sa richesse communautaire. Les chiffres sur les chrétiens syriens varient selon la source. Officiellement on parle de 15 % de la population mais un recensement officieux, qui semble avoir été

38 Anonymat requis.

39 « En tant qu'immigrés, nous n'avons pas quitté notre Syrie pour fuir le service national, mais par nécessité et par obligation de subvenir aux besoins de nos familles, voire même pour contribuer au développement de notre économie nationale par le biais des transferts de fonds. Si jamais la Syrie, venait à être attaquée, nous, immigrés, serions en première ligne pour la défendre ».

40 Lettre d'un internaute qui a vécu cette situation sur www.syria-news.com le 31 janvier 2006 : « De quel droit suis-je interdit de visiter mon pays plus qu'une fois par an ? De quel droit dois-je demander une autorisation ou un visa pour le faire ? ».

41 Journal al-Thawra du 16 février 2006, Damas.

42 www.syria-news.com du 27 février 2006.

43 Idem.

effectué plus pour des raisons politiques⁴⁴ que démographiques, parle de 12 %. L'Eglise et ses différents dignitaires estiment, loin des médias et des pouvoirs publics, que le pourcentage de chrétiens est inférieur à 7 %. Le premier chiffre renvoie au nombre exact au début des années 70, tandis que le deuxième est avancé afin d'influencer le débat sur la question des minorités et de la majorité en Syrie.

Il est important de souligner que seuls 150.000 chrétiens restent dans l'Est de la Syrie mais que le nombre de chrétiens originaires de cette région riche en pétrole s'élèverait à 250 000 expatriés en Europe. Une autre partie de cette population habite Damas et d'Alep. Un prêtre engagé⁴⁵ dans la question de l'immigration tire la sonnette d'alarme sur le phénomène du départ « massif » de ceux et celles qui peuvent obtenir un visa. De son point de vue, les raisons d'une telle volonté de quitter la région et le pays sont d'origine politique et économique. Il ajoute que « nous avons besoin d'un Etat de droit pour la bonne application des lois afin de dissuader les jeunes de regarder ailleurs, là où ils pensent que leurs droits seront mieux respectés ». Le journaliste syrien Jony Abbo pense que « la création d'un environnement adéquat pour tous, sans considérations religieuses, contribuera à diminuer voire à stopper l'émigration des jeunes chrétiens. Pour cela il faudrait créer des emplois, améliorer les revenus et élargir la liberté d'expression »⁴⁶.

Un débat au sein de l'Eglise⁴⁷ sur la question de l'émigration des jeunes, a montré le décalage entre le discours des évêques, optimiste et minimisant le phénomène, et les réactions des jeunes.

G. Le trafic des « prestataires de services » en Syrie :

L'Organisation Internationale pour les Migrations (IOM) et le Ministère syrien de l'intérieur ont organisé un atelier de travail à Damas le 15 septembre 2005⁴⁸ pour discuter la question du trafic des personnes en général : « il n'y a pas de problème réel en Syrie et les autorités collaborent bien avec l'organisation. Cet atelier en est la preuve ! », déclare le responsable de la section chargée de la lutte contre le trafic à l'organisation. De son côté, l'administration américaine⁴⁹ considère la Syrie comme une destination pour le trafic des femmes d'Extrême Orient et d'Ethiopie qui sont exploitées pour les travaux ménagers, ainsi que des femmes d'Europe de l'Est pour la prostitution. Ces propos ne sont pas fondés sur une étude précise mais émanent de la constatation de l'augmentation de leur nombre sur le sol syrien (faut-il pour autant parler de trafic ?). Cependant, il est vrai qu'il existe des carences juridiques quant à l'organisation du travail de ces immigrées, qui sont uniquement enregistrées auprès des services de sécurité.

H. La recherche d'un travail :

Au début de l'année 2006, l'Union des ouvriers syriens, organe officiel lié au parti Ba'ath, attire l'attention sur la question de l'émigration des travailleurs vers des pays où ils risquent d'être maltraités comme dans les pays du Golfe, et de ceux parmi eux qui tomberont dans les mains de « passeurs » vers l'Europe. En s'intéressant au sujet, l'Union évoque pour la première fois la question avec sérieux.

44 Pour répondre au discours répandu sur l'existence d'une minorité « alaouite » qui gouverne la majorité « sunnite », une étude a été largement publiée sous la signature d'un chercheur inconnu et probablement c'était un pseudonyme qui précise le pourcentage comme suivant : 45 % sunnites, 20 % alaouites, 15 % kurdes, 12 % chrétiens, 3 % druzes, 3 % mourchidiés, 1,5 % Ismaélites, 0,5 % chiïtes. Il va de soit de constater que cette distribution cherche à montrer que la Syrie est un rassemblement de minorités et qu'il n'y a pas de majorité même dans les chiffres. www.all4syria.org le 8 janvier 2006.

45 Anonymat requis.

46 Le journal libanais al-Nahar (Le jour), du 30 novembre 2004.

47 Organisé par les Scouts catholiques d'Alep en mars 2006.

48 AFP.

49 Le rapport annule du Ministère des Affaires Etrangères sur l'état des droits de l'homme dans le monde.

A l'occasion de son congrès annuel⁵⁰, des recommandations ont été avancées pour limiter le départ : création d'emploi, développement de l'enseignement professionnel, réforme du secteur public, organisation du travail à l'étranger, recensement de la main-d'œuvre syrienne à l'étranger, création d'emplois dans les zones défavorisées et les zones rurales, augmentation des revenus des cadres pour les inciter à rester, établissement d'accords avec les pays demandeurs de main-d'œuvre, instauration d'un système d'assurance maladie et de sécurité sociale pour les travailleurs syriens à l'étranger, et réglementation des bureaux d'embauches.

Dans le contexte d'un départ à la recherche du « paradis » du travail, quarante-deux syriens se sont noyés au large de la Turquie fin septembre 2005. Ils étaient sur un bateau qui les transportait illégalement vers Chypre. Dans un communiqué, l'organisation syrienne des droits de l'homme a considéré⁵¹ que la raison principale de cette catastrophe humaine était le manquement de l'Etat syrien à son devoir. Selon la même source, il revenait à l'Etat d'assurer des chances équitables d'accès au marché du travail pour ces victimes disparues. A défaut d'opportunité de travail, ceux-ci ont cherché à émigrer en prenant « les bateaux de la mort ».

50 Journal al-Ba'th, du 2 janvier 2006, Damas.

51 www.shor-syria.com le 7 novembre 2005.

Tables Syria

Syria — Table 1: Residing population by country of nationality and sex, 2004

	Male	Female	Total
Syria	8 933 941	8 477 991	17 411 932
Palestine	153 367	146 455	299 822
Other-Arab Countries	46 167	42 399	88 566
Europe	1 165	1 915	3 080
Non-Arab African Countries	356	200	556
Non-Arab Asian Countries	4 364	5 274	9 638
Oceania	28	19	47
America	250	259	509
Total	9 139 638	8 674 512	17 814 150

Source : Syrian Population Census - 2004

Syria — Table 2: Residing population by country of nationality, age and sex, 2004

Age, Sex \ Country of nationality		Syria	Palestine	Other-Arab Countries	Europe	Non-Arab African Countries	Non-Arab Asian Countries	Oceania	America	Total
0-9	Male	2454392	36192	9627	115	32	571	6	55	2500990
	Female	2314643	34611	9106	117	23	595	3	48	2359146
	Total	4769035	70803	18733	232	55	1166	9	103	4860136
10-19	Male	2139625	34522	9702	142	122	771	2	47	2184933
	Female	2013392	33137	9449	124	39	829		47	2057017
	Total	4153017	67659	19151	266	161	1600	2	94	4241950
20-29	Male	1630087	28448	9133	196	122	899	4	45	1668934
	Female	1582733	27655	7822	477	71	1384	9	42	1620193
	Total	3212820	56103	16955	673	193	2283	13	87	3289127
30-39	Male	1078867	21176	6814	225	41	633	11	30	1107797
	Female	1052019	20491	6419	458	42	924	3	52	1080408
	Total	2130886	41667	13233	683	83	1557	14	82	2188205
40-49	Male	731003	14942	4888	190	13	636	2	32	751706
	Female	692978	14136	4636	312	11	598	2	24	712697
	Total	1423981	29078	9524	502	24	1234	4	56	1464403
50-59	Male	442864	8976	3090	136	11	351	1	17	455446
	Female	408949	7967	2597	183	2	376	1	20	420095
	Total	851813	16943	5687	319	13	727	2	37	875541
60-69	Male	252381	6003	1687	61	5	217	1	14	260369
	Female	239519	5193	1357	120	8	239		10	246446
	Total	491900	11196	3044	181	13	456	1	24	506815
70-79	Male	152210	2303	804	27	1	121	1	6	155473
	Female	128985	2286	743	51	1	130	1	10	132207
	Total	281195	4589	1547	78	2	251	2	16	287680
80-89	Male	40034	633	168	2	1	32			40870
	Female	33437	786	145	8		23		2	34401
	Total	73471	1419	313	10	1	55		2	75271
90-98	Male	5955	106	24			1			6086
	Female	5239	129	21	1		3			5393
	Total	11194	235	45	1		4			11479
Unknown	Male	6523	66	230	71	8	132		4	7034
	Female	6097	64	104	64	3	173		4	6509
	Total	12620	130	334	135	11	305		8	13543
Total	Male	8933941	153367	46167	1165	356	4364	28	250	9139638
	Female	8477991	146455	42399	1915	200	5274	19	259	8674512
	Total	17411932	299822	88566	3080	556	9638	47	509	17814150

Source : Syrian Population Census – 2004

Syria — Table 3: Population Arab resident by country of nationality and age, 2004

Country of Nationality*	Age groups											Total
	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-98	Un-known	
Palestine**	70803	67659	56103	41667	29078	16943	11196	4589	1419	235	130	299822
Lebanon	8089	8414	6516	5421	3925	2234	1446	902	192	25	55	37219
Iraq	4582	5073	4675	3761	2819	1718	736	291	51	8	155	23869
Jordan	2781	2820	2701	1816	1137	883	489	212	31	6	21	12897
Egypt	827	748	478	402	428	249	102	39	8	2	19	3302
Saudi Arabia	373	305	630	351	273	181	79	46	17	3	30	2288
Somalia	624	658	270	236	120	59	23	6	1		12	2009
Algeria	379	366	363	346	231	100	58	17	8	1	5	1874
Sudan	422	203	315	318	236	60	25	8	1		12	1600
Yemen	211	181	428	127	83	48	19	4	2		9	1112
Tunisia	154	123	129	109	81	38	10	5			1	650
Kuwait	76	62	118	67	52	28	26	5	1		2	437
Morocco	56	58	116	71	41	32	6	2			5	387
Libya	58	46	62	83	37	18	3	4			7	318
Bahrain	43	25	43	40	22	22	13	3				211
United Arab Emirates	28	35	29	31	9	8	5	1	1		1	148
Mauritania	7	14	57	7	11	1						97
Qatar	11	10	14	20	10	3	2	1				71
Oman	11	5	8	26	5	3	1	1				60
Djibouti	1	5	3	1	4	2	1					17
Total	89536	86810	73058	54900	38602	22630	14240	6136	1732	280	464	388388

* Countries are classified by descending order of total population.

** Palestinians constitute 77% of foreign Arab resident in Syria. Their number is detailed by age and sex in table 2 above.

Source : Syrian Population Census - 2004

Syria — Table 4 : Current Transfers of Syrian Workers, US Millions Dollars

Year	Total	Year	Total	Year	Total	Year	Total
1977	1143,2	1984	1231,5	1991	238	1998	533
1978	782,4	1985	1213,9	1992	320,6	1999	491
1979	1628,8	1986	759,4	1993	543	2000	495
1980	1522	1987	761,4	1994	597	2001	512
1981	1851	1988	537,2	1995	610	2002	499
1982	1400	1989	227,2	1996	630	2003	743
1983	1304,2	1990	91	1997	504		

Source: International Monetary Fund, 2005

Syria — Tables 5.1 - 5.14 on “The Situation of the Iraqis Refugees in Syria”

Table 5. 1: Size of the Iraqi families

<i>No of family members</i>	<i>%</i>
Families composing of less than 3 individuals	19.80
Families composing of between 3-4 individuals	31.60
Families composing of 5-6 individuals	31.60
Families composing of between 7-9 individuals	14.60
Families composing of 10 individuals or more	2.50
Total	100

Table 5. 2: Ethnic category of Iraqi refugees

<i>Ethnicity</i>	<i>%</i>
Iraqi families of Arab origins	87.80
Iraqi families of Kurdish origins	1.50
Iraqi families of Syriac origins	2.90
Iraqi families of Chaldean origins	10.60
Iraqi families of Assyrian origins	5.80
Others	0.40
Total	100

Table 5. 3: Religious categories of Iraqi refugees

<i>Religion</i>	<i>%</i>
Shiite Muslim families	57.20
Sunni Muslim families	21.20
Sabian families	1.50
Catholic Christian families	15.40
Orthodox Christian families	4.20
Others	0.60
Total	100

Table 5. 4: Percentage of female headed households

<i>Families headed by</i>	<i>%</i>
Female	12.3
Male	87.7
Total	100.0

Table 5. 5: The percentage of the families according to the reason for leaving Iraq

<i>Reasons for leaving Iraq</i>	<i>%</i>
War	49.1
Security	66.9
Persecution	40.5
Personal reason	9.8
Economic reason	10
Tourism, family visits	3.3
Illness, handicap, treatment	0.8

Table 5. 6: Household left Iraq by leaving date

	%
Before 3/2003	22
3/2003 – 12/2004	30.9
2005	47.1
Total	100

Table 5. 7: Iraqi households by reason for choosing Syria as a place of residence

	%
Cheap livelihood	27.4
Education of children	7.1
Medical reason	2.1
Presence of holy shrines	7.3
Security	79.6
Family reunification	4.4
Resettlement to a third country	10.8
Hospitality	50.5
Other reason	3.1

Table 5. 8: Iraq Households by intending to return to Iraq

	%
Yes	21.6
No	69.9
Do not know	8.5
Total	100100

Table 5. 9: Unemployment rate

	MALE	FEMALE	TOTAL
	%	%	%
Unemployed	52.9	80.9	56.3

Table 5. 10: Type of housing of Iraqi refugee families

Type of housing	%
Full ownership	6.5
Shared ownership	0.8
Rental	46.5
Furnished rental	45.8
Other	0.4
Total	100

Table 5. 11: Type of house occupation

Type of house occupation	%
Full occupation	88.7
Shared houses	11.3
Total	100

Table 5. 12: Food consumption adequacy (% households)

	Sayyeda Zenab	Jaramana	Masakin Barzah	All
Poor	1.13	3.51	0	1.3
Borderline	11.83	59.65	7.94	17.1
Adequate	87.04	36.84	92.06	81.7

Table 5. 13: Enrolment in schools (%)

	Female	Male	Total
6-11	69	65	67
12-15	61	67	64
15+	35	40	37

Table 5. 14: Children aged 6-18 years working last year for some one outside family

	%Boys	%Girls	%children
6-14	3.4	2.1	2.8
15-18	11.4	1.5	7.1
Children 6-18	5.6	2	3.9

Source: Survey implemented by the UNHCR Syria, with UNICEF and the WFP (last quarter of 2005)

TUNISIA

TUNISIE

Tunisie : la dimension démographique et économique des migrations

Habib Fourati

Le système des statistiques de migration internationale en Tunisie souffre encore de certaines lacunes, malgré tous les efforts déployés par les institutions publiques, statistiques et non statistiques, depuis des années, en vue d'améliorer la fiabilité, la qualité et le degré d'exhaustivité des données produites sur l'émigration et l'immigration en Tunisie.

Dans ce cadre, trois sources d'informations sont identifiées : le système d'enquête et observation directe auprès des ménages et des individus, et les sous-produits administratifs. L'enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi de type "semi-panel" permet de dégager par observation directe des estimations sur le volume et les caractéristiques des immigrants et des émigrés de la Tunisie. En effet, cette enquête est reconduite d'abord d'une année à l'autre sur la moitié de l'échantillon de l'année précédente, et administrée aussi auprès d'une deuxième moitié de l'échantillon, également d'une année à l'autre.

Cependant, il convient de souligner la fragilité des résultats issus de cette enquête auprès des ménages dont l'échantillon total ne dépasse pas 35.000 ménages d'autant plus que l'objet étudié est d'une fréquence plutôt rare puisque le dernier recensement général de la population de 2004 a fait ressortir 15.000 départs par an sur une population totale de 10 millions environ, soit 1,5 ‰. Par ailleurs, le phénomène étudié porte sur les résultats globaux sans distinction entre nationaux et étrangers résidents en Tunisie, ce qui nuit à l'efficacité du sondage.

Pour ce qui est des deux sources administratives ayant trait aux données sur les migrations internationales, il y a d'abord les statistiques sur les mouvements de voyageurs aux frontières en entrée et en sortie, aussi bien pour les tunisiens que les non tunisiens, qu'ils soient résidents ou non résidents en Tunisie. En effet, le solde annuel de voyageurs tunisiens qu'ils soient résidents en Tunisie ou pas pourrait constituer un bon indicateur sur le solde migratoire des tunisiens, au cours de l'année. Par contre le solde des voyageurs étrangers (non tunisiens) risque de ne pas être aussi solide que celui des tunisiens du fait que la Tunisie enregistre un très grand nombre de touristes, autour de 5 millions par an. En effet, ce solde provient d'un traitement de 5 millions de cas à l'entrée aux frontières et autant de cas à la sortie également.

Quant à la deuxième source administrative, elle est basée sur les statistiques des tunisiens inscrits dans les consulats de Tunisie à l'étranger dans les pays d'accueil. Il va de soi que ces données concernent toutes les personnes de nationalité tunisienne résidentes à l'étranger, qu'elles soient de la 1^{ère}, 2^{ème} ou troisième génération de migration, ou encore les binationaux. Ainsi, la variation de stock des tunisiens à l'étranger, d'une année à l'autre, permettrait de dégager des indices sur l'émigration de tunisiens à l'étranger, mais il faut en tenir compte avec beaucoup de réserves.

Cette note se propose de présenter certains indices sur les flux migratoires en Tunisie au cours de l'année 2005, ainsi que sur les profils des immigrants et des émigrés, en se référant à chacune de ces trois sources.

1. Les flux migratoires, entre mai 2005 et mai 2006, d'après les enquêtes auprès des ménages

Le module migration de l'enquête nationale sur la population et l'emploi d'avril juin 2006, administré auprès d'un panel de 33.000 ménages, a fait ressortir 14.900 entrées de l'étranger, entre mai 2005 et mai 2006, et 31 200 sorties de la Tunisie vers l'étranger au cours de la même période, soit un solde migratoire négatif de 16 300 personnes.

1.1. Les entrées en Tunisie (l'immigration)

Les données de l'enquête ont montré que le nombre de personnes, toutes nationalités confondues, qui sont venues s'installer en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, s'élèverait à 14 900, dont 8 700 de sexe masculin, soit 58,8 % de l'ensemble des entrées.

a) Répartition par groupe d'âge et sexe

Il se dégage de la structure par âge et sexe des entrants que plus de la moitié (53,6 %) des entrants de sexe féminin sont âgés de moins de 29 ans, alors que cette proportion ne dépasse pas 36,3 % chez les entrants de sexe masculin. L'âge moyen des entrants est plus élevé de 9 ans, environ, chez les personnes de sexe masculin (35,7 ans) que chez les personnes de sexe féminin (26,7 ans). Ceci laisserait supposer que les ménages tunisiens émigrés à l'étranger ayant à charge des jeunes filles de moins de 10 ans auraient probablement plus de mobiles pour rentrer au pays, que ceux qui n'en ont pas. D'ailleurs, les résultats de l'enquête ont montré que 3 entrants de sexe féminin sur quatre (75 %) ont effectué l'immigration ou la migration de retour en famille. Ce taux ne dépasse pas 35 % chez les entrants de sexe masculin.

Tableau 1 : Effectifs des entrées en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, selon le groupe d'âge et le sexe

Groupe d'âge	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
0 – 4 ans	400	600	1000	4,8	9,2	6,7
5 – 14 ans	200	1200	1400	2,0	19,4	9,4
15 – 29 ans	2600	1500	4100	29,5	25,0	27,5
30 – 44 ans	3100	2000	5100	35,0	20,5	34,2
45 – 64 ans	2300	600	2900	26,4	9,8	19,5
65 ans et plus	200	200	400	2,3	3,1	2,7
Total	8800	6100	14900	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

b) Répartition selon le niveau d'instruction

L'effectif des entrants en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, âgés de 10 ans et plus est estimé à 12.900. Leur répartition selon le niveau d'instruction montre que plus d'un cinquième ont le niveau de l'enseignement supérieur, 43,4 % ont le niveau de l'enseignement secondaire et seulement 9,6 % sont analphabètes. Il est à noter également qu'il n'y a pas de différence notable d'un sexe à l'autre, avec

tout de même un peu plus d'écart à l'échelle du sexe féminin. En effet, la proportion des entrants ayant le niveau du supérieur est environ de 3 points plus élevée chez les femmes que chez les hommes, la proportion des analphabètes est également de 2 points plus élevée chez les femmes, contre 5 points de plus au niveau des femmes ayant le niveau de l'enseignement primaire.

Tableau 2 : Effectifs des entrées en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, selon le niveau d'instruction et le sexe

Niveau d'instruction	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Néant	700	500	1200	8,7	11,0	9,6
Primaire	2300	1100	3400	28,1	23,0	26,2
Secondaire	3600	2000	5600	43,5	43,3	43,4
Supérieur	1600	1100	2700	19,7	22,7	20,8
Total	8200	4700	12900	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

c) Répartition selon l'état matrimonial et le lien de parenté avec le chef de ménage

Les résultats de l'enquête ont montré qu'environ un entrant sur deux entre mai 2005 et mai 2006 est encore célibataire, 47,4 % des entrants sont mariés et les veufs ou divorcés ne représentent que 2,8 % de l'ensemble.

Tableau 3 : Effectifs des entrées en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, selon l'état matrimonial et le sexe

Etat matrimonial	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Célibataire	4600	2900	7500	51,8	47,0	49,8
Marié	4200	2800	7000	48,2	46,2	47,4
Veuf ou divorcé	-	400	400	-	6,8	2,8
Total	8800	6100	14900	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

Par ailleurs, l'examen des données sur les entrants ventilés par sexe d'une part, et selon l'état matrimonial et le lien de parenté avec le chef de ménage d'autre part, fait ressortir que 48 % des immigrés de sexe masculin sont des hommes mariés, dont la moitié sont rentrés avec leurs épouses et

en famille, les autres sont rentrés seuls de l'étranger rejoignant probablement leurs épouses et leurs enfants laissés en Tunisie, du moins pour les tunisiens migrants de retour.

Tableau 4 : Effectifs des entrées en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, selon le lien de parenté avec le chef de ménage

Lien de parenté avec le chef de ménage	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Chef de ménage	4000	700	4700	45,0	11,7	31,3
Epouse du chef de ménage	-	2100	2100	-	34,4	14,2
Fils ou fille	4000	2700	6700	45,8	43,3	44,8
Autres	800	600	1400	9,2	10,6	9,7
Total	8800	6100	14900	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

d) Répartition selon la raison principale de l'immigration

Les résultats montrent dans ce cadre que plus de 27 % des entrants n'ont pas de raison directe d'immigration, ils ont dû accompagner le chef de ménage ou un membre de la famille en général, dans leur changement de résidence d'un pays à l'étranger vers la Tunisie. Ce taux atteint même 50 % parmi la population féminine, contre seulement 11 % parmi la population masculine. Par ailleurs, cette population masculine se distingue par un taux très important de migration de retour au pays avec 64,7 % ; l'emploi vient au deuxième rang avec 17,3 % .

Tableau 5 : Effectifs des entrées en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, selon la raison principale d'immigration

Raison principale de l'immigration	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Emploi	1500	300	4700	45,0	5,3	12,4
Etudes	600-	200	2100	6,8	3,1	5,3
Mariage et accompagner la famille	1000	3100	6700	11,2	50,1	27,2
Retour au pays et autres	5700	2500	1400	64,7	41,5	55,1
Total	8800	6100	14900	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

e) Répartition selon le pays de provenance

Les données font ressortir que 4200 entrants en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, proviennent de la France, représentant ainsi 28,3 % de l'ensemble des entrées. La Libye vient en 2^{ème} position avec 18,4 % des entrants, suivie de l'Italie avec plus de 10 %. Par ailleurs, environ 54 % des entrées proviennent des pays européens, ce taux atteint 61,6 % chez les entrants de sexe féminin. Les pays arabes sont à l'origine de 39 % du total des entrées des deux sexes. Ce taux atteint 44,3 % chez les hommes, contre seulement 31,4 % chez les femmes.

Quant aux entrants provenant des pays autres qu'européens ou arabes, ils ne représentent qu'à peine 7 %, que ce soit au niveau de chaque sexe pris séparément ou au niveau de l'ensemble des deux sexes.

Tableau 6 : Effectifs des entrées en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, selon le pays de provenance

Pays de provenance	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Lybie	2000	700	2700	23,0	11,8	18,4
Autres pays arabes	1900	1200	3100	21,3	19,6	20,6
France	2400	1800	4200	27,9	28,9	28,3
Italie	800	800	1600	8,8	13,4	10,7
Autres pays européens	1000	1200	2200	11,8	19,3	14,9
Autres pays	700	400	1100	7,2	7,0	7,1
Total	8800	6100	14900	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

f) Répartition selon le type d'activité économique

La population d'âge actif (15 ans et plus) parmi les entrants en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, est estimée à 12.500 dont 75.000 actifs et 5.000 inactifs, soit un taux d'activité de 59,9 %¹. Parmi ces actifs, 3.100 sont en chômage au mois de mai 2006, ce qui représentait un taux de chômage très élevé parmi ces immigrés de l'ordre de 40,9 %².

Tableau 7 : Effectifs des entrées en Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, selon le type d'activité

Type d'activité	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Actif occupé	3300	1100	4400	41,1	24,5	35,3
Actif en chômage	2300	800	3100	28,4	17,2	24,5
Inactif	2500	2500	5000	30,5	58,3	40,2
Total	8100	4400	12500	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

1.2. L'émigration vers l'étranger

Les résultats du module migratoire ont fait ressortir que le nombre de personnes, toutes nationalités confondues, qui ont quitté la Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006, pour s'installer à l'étranger serait estimé à 31.200 dont 24.100 de sexe masculin, soit 77,2 % de l'ensemble des émigrés.

1 Ce taux est de l'ordre de 46,3 % au niveau de la population totale d'âge actif en Tunisie

2 Le taux de chômage est de l'ordre de 14,2 % (en mai 2005) de la population active totale en Tunisie.

a) Répartition par groupe d'âge et sexe

La structure par âge des personnes émigrées, entre mai 2005 et mai 2006, montre que plus de 63 % d'entre elles appartiennent à la classe des jeunes (15 -29 ans) et plus du quart sont âgées entre 30 et 44 ans. Ces deux catégories d'âge regroupent à elles seules près de 90 % des émigrés. Par ailleurs, les enfants de moins de 15 ans représentent à peine 4 %. Cette proportion atteint plus que le double chez les émigrés de sexe féminin, soit 9,1 %, contre seulement 2,9 % chez les émigrés de sexe masculin. En contre partie, ces derniers se distinguent par une proportion importante d'âge compris entre 30 et 44 ans (27,7 %), qui est de 10 points plus élevée que celle enregistrée chez les émigrés de sexe féminin (17,2 %). Ainsi, l'âge moyen des émigrés est plus élevé de 1,3 ans chez les personnes de sexe masculin (27,9 ans) que chez les personnes de sexe féminin (26,6 ans) .

Tableau 8 : Effectifs des émigrés, entre mai 2005 et mai 2006, selon le groupe d'âge et le sexe

Groupe d'âge	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
0 – 4 ans	200	200	400	1,1	2,3	1,3
5 – 14 ans	400	500	900	1,8	6,8	2,9
15 – 29 ans	15000	4800	19800	62,2	67,1	63,3
30 – 44 ans	6700	1200	7900	27,7	17,2	25,3
45 – 64 ans	1400	300	1700	5,8	4,6	5,6
65 ans et plus	400	100	500	1,4	2,0	1,6
Total	24100	7100	31200	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

b) Répartition par niveau d'instruction

L'effectif des émigrés, entre mai 2005 et mai 2006, âgés de 10 ans et plus s'élèverait à 30.500. Ils se caractérisent, relativement, par un bon niveau d'instruction, puisque 62,2 % ³ de ces émigrés ont le niveau de l'enseignement secondaire ou plus, dont 14,1 % ayant le niveau de l'enseignement supérieur. Cette proportion du niveau d'enseignement secondaire atteint même 71 % parmi la population féminine, dont 25,2 % ayant le niveau supérieur, contre 59,6 % chez les hommes, avec seulement 10,8 % ayant le niveau supérieur. Par ailleurs, il y a lieu de noter qu'environ 2.400 parmi les émigrés du niveau d'enseignement supérieur sont diplômés.

Quant aux émigrés analphabètes ⁴, ils ne représentent que 3,3 % de l'ensemble ; ce taux est plus faible chez les hommes (2,9 %) que chez les femmes (4,5 %).

3 41,5 % de la population âgée de 10 ans et plus en Tunisie ont le niveau du secondaire ou plus en 2005 (dont 8,4 % ayant le niveau supérieur)

4 En Tunisie, le taux d'analphabétisme (parmi la population âgée de 10 ans et plus) est de l'ordre de 21 % en 2005.

Tableau 9 : Effectifs des émigrés, entre mai 2005 et mai 2006, selon le niveau d'instruction et le sexe

Niveau d'instruction	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Néant	700	300	1000	2,9	4,5	3,3
Primaire	8800	1700	10500	37,5	24,5	34,5
Secondaire	11500	3200	14700	48,8	45,8	48,1
Supérieur	2600	1700	4300	10,8	25,2	14,1
Total	23600	6900	30500	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

c) Répartition par état matrimonial

Il ressort du module migratoire que près de 4 émigrés sur 5 sont célibataires, environ 1 émigré sur 5 est marié et les veufs ou divorcés représentent à peine 2 % de l'ensemble. Cependant, cette proportion atteint 5,5 chez les femmes émigrées, contre seulement 1,1 % chez les hommes. En contre partie, les proportions de célibataires et de mariés sont légèrement moins élevées chez les émigrés de sexe féminin.

Tableau 10 : Effectifs des émigrés, entre mai 2005 et mai 2006, selon l'état matrimonial et le sexe

Etat matrimonial	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Célibataire	19000	5400	24400	78,9	75,9	78,2
Marié	4800	1300	6100	20,0	18,6	19,7
Veuf ou divorcé	300	400	700	1,1	5,5	2,1
Total	24100	7100	31200	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

Par ailleurs, il y a lieu de noter qu'il y avait 3 à 4 fois plus d'hommes émigrés mariés que de femmes, ce qui laisserait supposer que beaucoup d'hommes mariés émigreraient seuls gardant leurs épouses et leurs enfants dans le pays. Et dans le cas où l'homme est accompagné de sa femme, il s'agit généralement de couple rattaché à une entité familiale plus large, qui est le ménage. D'ailleurs, il n'y a que très peu de ménages qui émigreraient avec la totalité de leurs membres : chef du ménage, épouse du chef, fils....

Tableau 11 : Effectifs des émigrés, entre mai 2005 et mai 2006, selon le lien de parenté avec le chef de ménage

Lien de parenté avec le chef de ménage	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Chef de ménage	4600	300	4900	18,9	4,6	15,7
Epouse du chef de ménage	-	100	100	-	2,0	0,5
Fils ou fille	18300	5500	23800	76,2	76,8	76,3
Autres	1200	1200	2400	4,9	16,6	7,5
Total	24100	7100	31200	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

d) Répartition selon la raison principale d'émigration

Environ deux émigrés sur trois, entre mai 2005 et mai 2006, ont quitté le pays dans l'espoir de trouver un emploi pour ceux qui n'en avaient pas, ou un emploi meilleur pour ceux qui exerçaient un emploi précaire ou un emploi dans une activité économique souterraine. Les études viennent au deuxième rang du point de vue importance avec 12,3 % de l'ensemble.

L'examen des données par sexe fait ressortir des situations très différentes d'un sexe à l'autre, mises à part les études avec 12 à 13 % de l'ensemble des cas. En effet l'emploi occupe 76 % environ chez les hommes, contre 31 % chez les femmes. Cependant le mariage vient en tête pour les femmes avec 33,2 %, une femme sur 3 émigre à l'étranger pour rejoindre un mari résidant à l'étranger, contre seulement 4 % chez les hommes rejoignant une épouse résidant à l'étranger.

Tableau 12 : Effectif des émigrés, entre mai 2005 et mai 2006, selon la raison principale de l'émigration

Raison principale de l'émigration	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Emploi	18300	2200	20500	75,9	31,0	65,7
Etudes	2900	900	3800	12,0	13,3	12,3
Mariage	900	2400	3300	3,9	33,2	10,6
Rejoindre la famille	900	700	1600	3,6	10,6	5,2
Autres raisons	1100	900	2000	4,6	11,9	6,2
Total	24100	7100	31200	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

e) Répartition selon le pays de destination

L'Italie, avec 32,6 % des cas d'émigration, constitue la première destination des émigrés de la Tunisie, entre mai 2005 et mai 2006. Elle est suivie de près par la France avec 31,2 % des cas. La Libye occupe

la 3^{ème} destination avec près de 10 % des cas. Par ailleurs, il est à noter que 7 émigrés sur 10 se dirigent vers les pays européens.

L'examen de ces données par sexe fait ressortir que la France est la première destination des émigrés de sexe féminin avec 37,9 % des cas, alors que l'Italie constitue la première destination des émigrés de sexe masculin avec 35,3 %. D'autre part, la Libye est surtout une destination d'émigration pour les hommes.

Tableau 13 : Effectifs des émigrés, entre mai 2005 et mai 2006, selon le pays de destination

Pays de destination	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Libye	2700	300	3000	11,5	3,6	9,7
Autres pays arabes	2800	1800	4600	11,6	25,3	14,7
France	7000	2700	9700	29,2	37,9	31,2
Italie	8500	1600	10100	35,3	23,4	32,61
Autres pays européens	1800	400	2200	7,2	5,4	6,8
Autres pays	1300	300	1600	5,2	4,4	5,0
Total	24100	7100	31200	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

f) Répartition selon le type d'activité

La population émigrée, entre mai 2005 et mai 2006, âgée de 15 ans et plus est estimée à 29.900, dont 20.800 sont actifs, soit un taux d'activité parmi les émigrés de l'ordre de 69,5 %⁵. L'effectif des émigrés actifs occupés sur le sol tunisien s'élèverait à 15.700, dont 3400 dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, 2.600 dans l'agriculture, 1.800 dans le petit commerce, 1.600 dans le textile et cuir et 1.600 dans les petits services. Quant au nombre de chômeurs, il s'élevait à 5.100, ce qui représentait un taux de chômage de 24,5 %⁶, en 2005 parmi les actifs émigrés.

Par ailleurs, la population émigrée inactive âgée de 15 ans et plus compte 9.100 individus, dont 2.500 étaient sur les bancs de l'université, 2.100 sur les bancs des lycées, 400 dans les centres de formation professionnelle et 2.300 filles ou femmes au foyer.

5 Ce taux est de l'ordre de 46,3 %, en 2005, de l'ensemble de la population en âge de travailler en Tunisie.

6 Le taux de chômage est de l'ordre de 14,2 % (en mai 2005) de la population active totale en Tunisie.

Tableau 14 : Effectifs des émigrés, entre mai 2005 et mai 2006, âgés de 15 ans et plus, selon le type d'activité et le sexe

Type d'activité	Effectifs			Répartition proportionnelle (%)		
	Masculin	Féminin	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble
Actif occupé	13400	2300	15700	57,2	35,9	52,6
Actif au chômage	4400	700	5100	18,7	10,5	16,9
Inactif	5600	3500	9100	24,1	53,6	30,5
Total	23400	6500	29900	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

1.3. Le solde migratoire entre mai 2005 et mai 2006

a) Par sexe

Le nombre d'émigrés de sexe féminin, entre mai 2005 et mai 2006, dépasse de 16 % environ le nombre d'immigrés du même sexe, au cours de la même période, ce qui fait ressortir un solde migratoire féminin négatif de 1.000 cas. Cependant les émigrés de sexe masculin représentent plus que de deux fois et demie les immigrés du même sexe, ce qui dégage un solde migratoire masculin de l'ordre de 15.300, soit 15 fois plus élevé que le solde féminin.

Tableau 15 : Solde migratoire, entre mai 2005 et mai 2006, par sexe

Sexe	Entrées (1)	Sorties (2)	(2) / (1)	Solde migratoire
Masculin	8800	24100	2,74	- 15300
Féminin	6100	7100	1,16	- 1000
Ensemble	14900	31200	2,09	- 16300

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

b) Par groupe d'âge

Les enfants immigrés de moins de 15 ans, entre mai 2005 et mai 2006, dépassent d'une à deux fois le nombre d'enfants émigrés au cours de la même période, et de la même classe d'âge, ce qui fait ressortir un solde migratoire positif de 1.100 enfants de moins de 15 ans. Par ailleurs, les données montrent également un solde migratoire positif, du même ordre, parmi les personnes âgées de 45 ans et plus. Par contre, les résultats font ressortir environ cinq fois plus d'émigrés jeunes âgés de 15 à 29 ans que d'immigrés du même groupe d'âge, et 55 % de plus d'émigrés que d'immigrés de la tranche d'âge de 30 à 44 ans, soit respectivement un solde migratoire négatif de 15.700 et 2.800 personnes.

Tableau 16 : Solde migratoire, entre mai 2005 et mai 2006, par groupe d'âge

Groupe d'âge	Entrées (1)	Sorties (2)	(2) / (1)	Solde migratoire
0 – 4 ans	1000	400	0,40	+ 600
5 – 14 ans	1400	900	0,64	+ 500
15 – 29 ans	4100	19800	4,83	- 15700
30 – 44 ans	5100	7900	1,55	- 2800
45 ans et plus	3300	2200	0,67	+1100
Total	14900	31200	2,09	- 16300

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

c) Par niveau d'instruction

La population âgée de 10 ans et plus enregistre un solde migratoire négatif de 17.600 entre mai 2005 et mai 2006. Les émigrés du niveau de l'enseignement primaire sont 3 fois plus nombreux que les immigrés de même niveau, ce qui donne un solde négatif de 7.100 personnes. L'écart émigrés/immigrés diminue mais demeure toutefois à l'échelle des migrants du niveau de l'enseignement secondaire, puisque les émigrés sont 2 fois et demie plus nombreux, ce qui dégage un solde négatif important de 9.100 personnes.

Ce rapport baisse encore à l'échelle du supérieur, pour atteindre une fois et demie, avec un solde négatif de 1.600 personnes du niveau de l'enseignement supérieur.

Par contre, il y a légèrement plus d'immigrés analphabètes que d'émigrés, quoi qu'en terme de flux migratoire, l'effectif de cette catégorie demeure en deçà des autres catégories.

Tableau 17 : Solde migratoire de la population âgée de 10 ans et plus, entre mai 2005 et mai 2006, selon le niveau d'instruction

Niveau d'instruction	Entrées (1)	Sorties (2)	(2) / (1)	Solde migratoire
Néant	1200	1000	0,83	+ 200
Primaire	3400	10500	3,09	- 7100
Secondaire	5600	14700	2,63	- 9100
Supérieur	2700	4300	1,59	- 1600
Total	12900	30500	2,36	- 1760

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

d) Par état matrimonial

Les résultats ont montré que l'effectif des émigrés célibataires, entre mai 2005 et mai 2006, est 3 fois plus élevé que celui des immigrés célibataires au cours de la même période, ce qui s'est traduit par un

solde migratoire négatif de 16.900 célibataires. Par contre, l'effectif des migrants mariés est légèrement plus élevé à l'entrée qu'à la sortie, soit un solde positif de 900 mariés.

Tableau 18 : Solde migratoire de la population âgée de 10 ans et plus, entre mai 2005 et mai 2006, selon l'état matrimonial

Etat matrimonial	Entrées (1)	Sorties (2)	(2) / (1)	Solde migratoire
Célibataire	7500	24400	3,25	- 16900
Marié	7000	6100	0,87	+ 900
Veuf ou divorcé	400	700	1,75	- 300
Total	14900	31200	2,09	- 16300

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

e) Par pays

L'effectif des émigrés vers l'Italie, entre mai 2005 et mai 2006, est six fois plus élevé que celui des immigrants en provenance de ce pays, au cours de la même période, ce qui se traduit par un solde migratoire négatif important de 8.500 personnes. Cependant, tout laisse à supposer qu'un grand nombre de ces 10.100 émigrés vers l'Italie ne s'y installent pas définitivement et choisiraient d'autres destinations en Europe. Quant à la France, elle vient en 2^o position avec un solde migratoire négatif de 5.500 personnes, au cours de la même période.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que le solde migratoire avec la Libye est relativement faible malgré l'importance des flux migratoires à l'entrée comme à la sortie avec ce pays frontalier.

Tableau 19 : Solde migratoire, entre mai 2005 et mai 2006, par pays de provenance

Pays	Entrées (1)	Sorties (2)	(2) / (1)	Solde Migratoire
Libye	2700	3000	1,11	- 300
Autres pays arabes	3100	4600	1,48	- 1500
France	4200	9700	2,31	- 5500
Italie	1600	10100	6,31	- 8500
Autres pays européens	2200	2200	1,00	-
Autres pays	1100	1600	1,45	- 500
Total	14900	31200	2,09	- 16300

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

f) Par type d'activité

La population d'âge actif (15 ans et plus) a enregistré, entre mai 2005 et mai 2006, un solde migratoire négatif de 17.400 personnes. Les émigrés actifs occupés sont trois fois et demi plus

nombreux que les immigrés de la même catégorie, d'où un solde migratoire négatif important de plus de 11.000 personnes. Le solde migratoire parmi les chômeurs est estimé à - 2.000, celui de la catégorie des inactifs est deux fois plus élevé avec - 4.100 inactifs, au cours de la même période.

Tableau 20 : Solde migratoire de la population âgée de 15 ans et plus, entre mai 2005 et mai 2006, par type d'activité

Type d'activité	Entrées (1)	Sorties (2)	(2) / (1)	Solde migratoire
Actif occupé	4400	15700	3,57	- 11300
Actif en chômage	3100	5100	1,65	- 2000
Inactif	5000	9100	1,82	- 4100
Total	12500	29,900	2,39	- 17400

Source : Enquête annuelle auprès des ménages sur la population et l'emploi.

2. les statistiques de voyageurs aux frontières et le solde migratoire de Tunisiens en 2005

Les statistiques des mouvements de voyageurs aux frontières, établies par le Ministère de l'Intérieur et du Développement Local font état de 2. 222.500 entrées de voyageurs de nationalité tunisienne, tous lieux de résidence confondus, au cours de l'année 2005. Les sorties aux frontières, de la même catégorie de voyageurs et au cours de la même année, s'élèveraient à 2.241.000 cas, soit 18.500 de plus que les entrées.

Si on fait l'hypothèse de travail très contraignante que les voyageurs de nationalité tunisienne ne changent pas de comportement en terme de durée du séjour d'une année à l'autre, et notamment au cours des dernières semaines de l'année et les premières semaines de l'année d'après, il y aurait au cours de l'année 2005 et d'après cette source d'informations un solde migratoire de Tunisiens négatif de 18.600 personnes. Ce solde migratoire était également négatif en 2004 et 2003 avec respectivement - 16.300 et - 26.000 personnes.

Tableau 21 : Solde de voyageurs tunisiens (en milliers) 2003 - 2005

Indicateur	2003	2004	2005
Nombre d'entrées de Tunisiens	2 247,5	2 296,2	2 222,5
Nombre de sorties de Tunisiens	2 273,5	2 312,5	2 241,0
Solde (en milliers)	- 26,0	- 16,3	- 18,5

Source : Ministère de l'Intérieur et du Développement Local.

3. Les statistiques des Consulats et le solde migratoire des Tunisiens en 2005

Les statistiques de la communauté tunisienne résidente à l'étranger, établies par les consulats de la Tunisie dans les pays d'accueil, font état de 933.900 inscrits en fin d'année 2005. Il y a lieu de souligner que ces données proviennent des registres tenus par les services consulaires, et non suite à une opération de recensement au sens strict du terme. Il s'agit en fait de toutes les personnes ayant la nationalité tunisienne, qu'elles soient de la première, de la deuxième, ou de la troisième génération de

migration, qu'elles soient nées dans le pays de résidence, en Tunisie ou ailleurs, qu'elles possèdent une ou deux nationalités. Par ailleurs, certaines personnes risquent d'être inscrites dans plus d'un consulat, notamment dans l'espace européen « schengen », et fort probablement, le système de suivi et de mise à jour des listes n'est pas toujours très efficace.

Tableau 22 : Stock de tunisiens à l'étranger, par pays d'accueil

Pays d'accueil	Stock des tunisiens résidents (en milliers)			Solde Migratoire de Tunisiens (en milliers)	
	2003	2004	2005	2004	2005
Libye	60,0	67,3	71,5	7,3	4,2
Autres pays arabes	56,9	52,4	57,4	- 4,5	5,0
France	493,0	511,2	535,6	18,2	24,4
Italie	101,0	112,3	113,8	11,3	1,5
Autres pays européens	107,7	115,1	129,8	7,4	14,7
Autres pays	24,6	26,6	25,8	2,0	- 0,8
Total	843,2	884,9	933,9	41,7	49,0

Source : Ministère des Affaires Etrangères.

Ces statistiques consulaires montrent malgré tout que la France, avec qui la Tunisie a conclu des accords et des conventions en matière de main d'œuvre depuis déjà 4 décennies, se détache des autres pays et accapare plus de 57 % de la communauté tunisienne résidente à l'étranger soit 535.600. L'Italie vient au deuxième rang avec 113.900 tunisiens soit 12,2 % du total des tunisiens résidents à l'étranger. Elle est suivie de la Libye avec 71.500 tunisiens et 7,7 % de l'ensemble. Les pays européens, autres que la France et l'Italie, c'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique, la Hollande, la Suisse, le Suède totalisent 129.800 tunisiens, soit 13,9 % du total de la communauté tunisienne résidente à l'étranger.

Par ailleurs, la comparaison des statistiques relatives aux années 2004 et 2005 fait ressortir un accroissement de l'effectif des tunisiens à l'étranger de l'ordre de 49.000 au cours de l'année 2005. Outre les nouveaux émigrés de l'année, cet effectif doit comprendre également l'accroissement naturel de la communauté tunisienne, et probablement certains cas de double inscription dus à la mobilité de la communauté tunisienne, notamment dans l'espace européen « schengen ». En 2004, cette communauté a enregistré un accroissement de 42.700 personnes.

4. Conclusion

Il se dégagerait des données issues de ces trois sources d'information, totalement indépendantes, sur la migration internationale en Tunisie, des statistiques plus ou moins harmonieuses sur ce sujet, et une tendance presque unanime sur les flux migratoires avec l'étranger au cours de l'année 2005, avec un solde négatif de 15 à 20.000 personnes, et ce malgré les limites et les difficultés techniques de chacune de ces sources.

Tunisie : La dimension juridique des migrations¹

Farah Ben Cheïkh

Introduction

L'accord d'association entre la Tunisie, les Communautés européennes et leurs Etats membres amorce une nouvelle vision des relations. Désormais, cet accord venant remplacer l'accord intérimaire du 25 avril 1976, s'étant exclusivement intéressé à la coopération commerciale, a étendu ses centres d'intérêt.

Trois volets sont prévus par l'accord d'association de 1995 à savoir le volet politique et de sécurité, le volet économique et financier et enfin le volet social et culturel.

Le volet social et culturel attire particulièrement notre attention et nous amène à poser la question de savoir si notre accord d'association favorise le mouvement des personnes et particulièrement des travailleurs dans les rapports Tunisie, Communauté européenne et Etats membres.

Cette question est déclenchée par l'article premier traçant les objectifs de l'accord qui évoque à deux reprises l'essor de relations sociales équilibrées et la prospérité du peuple tunisien (3^{ème} alinéa) et la coopération dans le domaine social (in fine).

De par son intitulé, l'accord met en relief trois acteurs différents, à savoir, la Tunisie, la Communauté européenne et les Etats membres de l'Union, ce qui laisse entendre que l'appréhension de la circulation des travailleurs met exergue au-delà du texte même de l'accord, aussi bien le droit communautaire que les rapports bilatéraux entre la Tunisie et chacun des Etats membres de l'Union européenne.

Notre approche consisterait donc à étudier la circulation des personnes dans la dimension multilatérale qui est celle issue de l'accord d'association et également du droit communautaire (Partie I) ainsi que dans une dimension bilatérale découlant des conventions conclues entre la Tunisie et différents Etats membres (Partie II).

I. La circulation des personnes dans une dimension multilatérale

La circulation des travailleurs est abordée sous cet angle directement par les dispositions de l'accord d'association et ses textes d'applications (A) sans toutefois omettre le rôle majeur que joue le droit communautaire en la matière puisqu'il s'agit de l'ordre juridique qui conditionne les rapports tissés à travers l'accord d'association tant que les Etats européens signataires de l'accord en sont tributaires (B).

A. La circulation des personnes à travers l'accord d'association

L'article 64 de l'accord d'association prévu par le chapitre premier du titre VI intitulé : « dispositions relatives aux travailleurs », reprend presque parfaitement les dispositions de l'article 39 §2 du traité de Rome instituant la Communauté européenne, en prévoyant une non discrimination entre travailleurs tunisiens installés légalement (art. 66 de l'accord) et les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne quant aux conditions de travail, de rémunération et de licenciement, avec extension aux tunisiens exerçant une activité temporaire sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne sous réserve de réciprocité, ce qui est à priori prometteur d'une possible transposition de la

1 « La circulation des personnes pour motif de travail entre la Tunisie et l'Union européenne »

liberté de circulation des personnes dont les travailleurs, chère au marché intérieur européen dans les rapports avec la Tunisie.

D'après une jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes reprise après la signature de l'accord d'association voire après son entrée en vigueur en date du 1^{er} mars 1998, les règles de libre circulation ne s'appliquent qu'aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, les ressortissants des pays tiers ne peuvent pas les invoquer sans distinction aucune quant à la nationalité (arrêt *procédure pénale/ Ibiyinka Awoyemi*, 25/6/1992, arrêt *Eroglu*, 5/10/1994).

Même si l'article 1^{er} de l'accord d'association prévoit dans son § 2 al 3, l'essor de relations sociales équilibrées, il ne prévoit pas expressément la libre circulation des personnes. La possible transposition reste alors chimérique pour les raisons suivantes :

D'abord, dans les objectifs tracés à l'article 1^{er} de l'accord d'association, trois libertés parmi les quatre sur lesquels repose le marché intérieur européen sont reprises clairement. Il s'agit de la libération des échanges de biens, de services et de capitaux (art 1^{er}, §2 al 2) ; la libre circulation des personnes étant ainsi exclue.

Ensuite, le titre VI de l'accord où s'insère l'article 64 mentionné, prévoyant le principe de non discrimination, étant intitulé « coopération sociale et culturelle », ne favorise pas la reconnaissance d'une libre circulation.

De plus, La prévision de la Tunisie dans la liste des pays dont les ressortissants sont assujettis à l'obtention du visa est un premier témoin de la négation de la libre circulation (règlement n°539/2001 du Conseil du 15/3/2001). D'ailleurs, au sein même de l'Union européenne les ressortissants des Etats membres peuvent encourir des limites à leur liberté de circulation au nom de la préservation de l'ordre public prévue par l'article 39 §3 du traité C.E concernant les travailleurs et l'article 46 concernant le droit d'établissement ou lorsqu'il s'agit d'un accès aux emplois publics sur la base de l'article 39§4 du même traité C.E, conjugué avec des obstacles relevant de la reconnaissance des diplômes ou de la diversité linguistique au sein de l'Union européenne.

C'est à juste titre que Marc FALLON se prononce dans les termes suivants : « Il paraît plutôt exceptionnel qu'un accord de coopération non européen prévoit l'adoption de mesures analogues à celles adoptées par la Communauté en vertu ou en liaison avec la politique sociale...toutefois, la politique de coopération semble manifester une évolution favorable à la prise en compte d'une amélioration des conditions de travail dans les pays tiers »².

Les arguments ainsi présentés semblent devoir beaucoup au droit communautaire ce qui nous amène à cerner sa position quant au mouvement des ressortissants des pays tiers dont la Tunisie fait partie.

B. Le droit communautaire, un instrument de régulation de la circulation des personnes

Suite à l'entrée en vigueur de l'accord d'association avec la Tunisie le 1^{er} mars 1998, diverses actions relatives à la circulation des ressortissants des pays tiers dans l'Union européenne ont été entreprises. En effet, la date du 1^{er} mai 1999 a été marquée par l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam ayant introduit un nouveau titre IV dans le traité C.E, intitulé « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » et ayant pour objectif la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ayant porté communautarisation de l'acquis de Schengen, le titre IV vise à renforcer le rôle des institutions communautaires notamment le Conseil en l'incitant par le billet de l'article 61 du traité à arrêter d'autres mesures en matière d'asile, d'immigration et de protection des droits de ressortissants de pays tiers.

² FALLON (M.) *Droit matériel général de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2^{ème} éd., 2002, p. 848.

Une égalité de traitement est prévue par l'article 62 alinéa 1^{er} du traité entre citoyens de l'Union et ressortissants de pays tiers quant à l'absence de tout contrôle lors du franchissement des frontières intérieures. L'article 62 du traité va ainsi de pair avec l'article 66 de l'accord d'association, lequel prévoit que le principe de non discrimination est inapplicable lorsqu'il s'agit de ressortissants de l'une des parties résidant ou travaillant illégalement dans le pays d'accueil. La logique des deux textes est similaire, tous les deux visent le franchissement régulier de la frontière extérieure de première entrée. D'ailleurs, le Conseil dispose de la prérogative d'arrêter les normes et les modalités selon lesquelles les Etats membres doivent s'y conformer pour le contrôle des personnes aux frontières extérieures ce qui limite leurs pouvoirs discrétionnaires.

Le traité d'Amsterdam vient donc, par le nouveau titre IV du traité C.E, combler le silence de l'accord d'association sur le droit de libre circulation des travailleurs tunisiens, concerté d'ailleurs par la reconnaissance, en vertu de l'article 65 de l'accord d'association, d'un régime de sécurité sociale au profit des travailleurs tunisiens, caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux ressortissants des Etats membres ; Dans le droit fil de cet article 65, le règlement n° 859/2003/CE du 22/9/2003 a étendu les dispositions du règlement n°1408/71/CE relatif à l'application des régimes de sécurité sociale, aux ressortissants des pays tiers.

En novembre 2000, la Commission a adopté une communication sur la politique communautaire d'immigration qui met l'accent sur l'intérêt de l'immigration pour des raisons de travail vu le manque de main d'œuvre qualifiée ou non qualifiée, le vieillissement de la population dans les Etats membres et pour combler la fuite des cerveaux. Toutefois, c'est l'immigration légale qui est recommandée à travers les investissements dans les pays d'origine en matière de formation; l'immigration clandestine, l'activité des passeurs et la traite des êtres humains étant condamnées.

De par l'article 63 §3 du traité CE, le Conseil est habilité à fixer les mesures relatives à la politique d'immigration en matière d'entrée et de séjour, d'immigration clandestine et séjour irrégulier et à définir les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière. Différents textes ont été adoptés en la matière tel que le règlement n°1030/2002/CE établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers du 13/6/2002, la directive n° 2002/90/CE du 28/11/2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, la directive n° 2003/86/CE du 22/9/2003 relative au droit au regroupement familial, la directive n° 2003/109/CE du 25/11/2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue date.

Pour réaliser ses buts, le Conseil a prévu un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam ce qui doit laisser entendre une accélération du rythme à partir du 1^{er} mai 2004, resté jusque là à la phase du démarrage en côte puisque l'encadrement communautaire de la politique migratoire ne remet pas en cause la marge de manœuvre nationale pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Etant prévus dans l'intitulé de l'accord d'association, les Etats membres méritent une attention particulière à travers l'étude des conventions bilatérales conclues entre la Tunisie et ces Etats pouvant intéresser la circulation des personnes en général et des travailleurs en particulier.

II. La circulation des personnes dans le cadre bilatéral

Le recours aux conventions bilatérales est prévu par l'article 68 de l'accord d'association qui prévoit ce qui suit : « les dispositions arrêtées par le Conseil d'association...ne portent pas atteinte aux droits et obligations découlant des accords bilatéraux liant la Tunisie et les Etats membres dans la mesure où ceux-ci prévoient en faveur des ressortissants tunisiens ou des ressortissants des Etats membres un régime plus favorable ».

Une distinction entre les conventions conclues antérieurement ou postérieurement à la signature de l'accord d'association, voire à son entrée en vigueur s'impose, de même, une nécessaire distinction

entre les conventions mettant en valeur la question de la libre circulation des personnes (A) et celles ayant une action indirecte en la matière est à opérer (B).

A. Les conventions bilatérales régissant directement la circulation des personnes

Les conventions en question sont celles dont l'intitulé ou le contenu aborde le thème de la circulation des personnes.

La Tunisie entretient des rapports avec quasiment tous les Etats membres de l'Union européenne. Le tri de ces conventions nous permet de constater la modestie du nombre de conventions afférant à nos propos.

Deux catégories de conventions suscitent un intérêt particulier : celles relatives au droit de séjour et à l'emploi des ressortissants des deux parties (La Tunisie et l'Etat membre en question) et celles relatives à la sécurité sociale.

La première catégorie de conventions n'a été conclue qu'avec quatre Etats membres qui sont la France, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas. Le défaut de publication, voire même de ratification parfois, a concerné la plupart des textes, ce qui constitue un obstacle matériel et empêche l'exhaustivité de notre étude dans le cadre bilatéral. Tel est par exemple le cas dans le cadre des rapports tuniso-français, de l'accord sur le régime de la circulation des personnes conclu dès le 29/1/1964 sans pour autant être ratifié ou un accord en matière de séjour et de travail conclu le 17/3/1988 et un accord relatif aux échanges de jeunes professionnels, ratifié par un décret du 5/4/2004, non publiés.

De part leurs dates respectives, ces textes sont dans la majorité écrasante antérieurs à l'accord d'association, ce qui ne permet pas de rendre compte et de comparer entre la situation ante et la situation post accord d'association.

Les mêmes remarques tiennent lieu dans le cadre des rapports avec les Pays-Bas avec la convention du 8/3/1971 relative au recrutement de travailleurs tunisiens et à leur placement aux Pays-Bas et le protocole d'accord relatif au programme spécial de coopération tuniso-néerlandaise « projets générateurs d'emploi ». Récemment, un accord dans le domaine des transports routiers des personnes et des marchandises et de transit conclu entre les deux pays le 28/5/2004 a été approuvé par une loi du 29/1/2007 et ratifié par un décret du 26/2/2007.

Les textes adoptés dans les rapports Tunisie – Italie sont plus spécifiques puisqu'ils datent de la période préparatoire et la période postérieure à la signature de l'accord d'association. Il s'agit d'un échange de lettres en date du 3/5/1995 relatif aux conditions de séjour et de travail des ressortissants des deux pays, qui prévoit la clause de la nation la plus favorisée et assure le traitement le plus favorable aux tunisiens en matière de séjour et d'emploi et d'un accord pour l'emploi des travailleurs saisonniers en date du 15/5/2005, encourageant les flux réguliers de travailleurs saisonniers pour une durée limite de trois mois, couverte par la sécurité sociale, faute de main d'œuvre nationale. Les deux textes étant ratifiés et publiés au journal officiel de la république tunisienne.

Avec la Belgique, une convention relative à l'emploi et au séjour en Belgique des travailleurs tunisiens, a elle aussi été conclue bien avant l'accord d'association et ce depuis le 7/8/1969.

Les conventions relatives à la sécurité sociale ont été conclues entre la Tunisie et huit Etats membres de l'Union européenne qui sont : L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Pour les quatre Etats déjà cités comme ayant conclu des conventions en matière de séjour et de travail, les conventions de sécurité sociale constituent une suite logique ; pour les quatre autres, on peut déduire une reconnaissance implicite de la circulation des personnes.

Les conventions de sécurité sociale prévoient une égalité de traitement entre les ressortissants des deux parties contractantes, une totalisation des périodes d'assurance accomplies sous des régimes

différents, ce qui rappelle l'article 65§2 de l'accord d'association et un champ d'application assez étendu couvrant l'assurance maladie, les accidents de travail et les maladies professionnelles ainsi que l'assurance invalidité, vieillesse et décès.

D'autres conventions contribuent à cerner l'état de la circulation des travailleurs entre la Tunisie et les Etats membres de l'Union européenne.

B. Les conventions bilatérales favorisant indirectement la circulation des personnes

Deux catégories d'accords ne concernant pas directement le domaine social, mais plutôt les domaines commercial et fiscal sont à prévoir. Il s'agit tour à tour des conventions relatives à l'encouragement des investissements directs étrangers et des conventions de non double imposition.

D'après les termes de l'article 50 de l'accord d'association, l'encouragement des investissements et la non double imposition vont de pair « ... la création d'un climat favorable aux flux d'investissement... à travers...l'établissement d'un cadre juridique favorisant l'investissement notamment par la conclusion entre la Tunisie et les Etats membres, des accords de protection et d'accords destinés à éviter la double imposition ».

L'encouragement des investissements étrangers, ayant pour but premier la garantie de la coopération économique et la circulation des marchandises, favorise la circulation des investisseurs, donc la circulation des personnes pour motif de travail entre la Tunisie et les Etats membres de l'Union européenne. Une égalité de traitement est prévue entre les investisseurs et les investissements des deux parties.

Les investissements étrangers constituent une source de création des emplois au profit des nationaux de l'Etat d'implantation, ce qui permet d'acquérir le savoir faire de l'investisseur étranger et facilite l'immigration légale des travailleurs vers l'Etat dont l'investisseur étranger porte la nationalité, voire l'obtention de contrats de travail souvent exigés par les autorités nationales des Etats membres de l'Union européenne pour l'admission des étrangers sur leurs territoires respectifs.

La Tunisie a conclu des conventions en ce sens avec l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, la Grande Bretagne, la Grèce, l'Union européenne belgo-luxembourgeoise, les Pays-Bas, le Portugal et du côté des nouveaux Etats membres avec Malte et la République Tchèque. L'accord d'association semble avoir donné un coup de pouce à ce propos puisque les conventions conclues datent pour la plupart après 1995. L'exemple français est significatif puisque depuis le 20/12/1969, date de signature de la convention, il a fallu attendre le 18/12/1998 pour la ratification et le 29/3/2001 pour la publication.

Les conventions de non double imposition ont été conclues par la Tunisie avec tous les anciens Etats membres de l'Union européenne à l'exception de la Finlande et avec la Hongrie (22/10/1992) et la Pologne (30/3/1993) du côté des pays de l'Europe centrale et orientale, le but recherché étant l'allègement du fardeau fiscal et l'empêchement de la soumission d'une même assiette d'imposition aussi bien dans le pays d'origine que dans le pays d'accueil. Une reconnaissance implicite de la circulation des travailleurs est ainsi présente.

Reste à signaler que la Tunisie a conclu des conventions de coopération technique, scientifique et culturelle avec la plupart des Etats membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Finlande, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède, Estonie, Hongrie, Malte, Pologne). Cette coopération est prévue par l'article 47 de l'accord d'association comme permettant l'accès de la Tunisie aux programmes communautaires de recherche et de développement technologique et comme stimulant l'innovation technologique, le transfert de technologie et le savoir faire. Dans le même esprit, l'Union européenne et la Tunisie ont signé le 26/6/2003 à Thessalonique, un accord de coopération scientifique et technologique. La formation et la préparation des futurs postulants aux emplois qualifiés seraient sans doute facilitées.

Tunisie : la dimension politique et sociale des migrations

Abderazak Bel Hadj Zekri

L'émigration s'est confirmée comme un phénomène marquant de la société tunisienne qui accapare l'attention des différents acteurs politiques et sociaux. En effet, les autorités politiques du pays lui accorde une place constante dans leurs discours et en font un axe important de leur programme d'actions. L'émigration retient aussi l'intérêt des institutions de la société civile, notamment du syndicat et de certaines organisations indépendantes à caractère social et représente un thème privilégié de leur stratégie de concertation et de coopération régionale.

Plusieurs éléments importants expliquent cet intérêt constant pour la question migratoire :

- *évolution du nombre et des caractéristiques des tunisiens à l'étranger*. Primo : le volume des tunisiens à l'étranger ne cesse d'augmenter passant de 843000 en 2003 à 935000 en 2005 soit une augmentation de 92000 personnes en 2 ans malgré la fermeture officielle des frontières devant les flux migratoires. Secundo : la structure de la colonie tunisienne enregistre aussi la formation d'une diaspora composée de compétences diverses sur le plan économique et scientifique. Tertio : une recomposition spatiale dont l'expression est la confirmation de l'Italie comme 2^{ème} pays d'accueil des émigrés tunisiens ;
- *recomposition du paysage migratoire et apparition de nouvelles formes migratoires* : la Tunisie, en continuant d'être un pays d'émigration, devient également un espace d'immigration et de transit. Cette nouvelle situation entraîne des incidences économiques, sociales et politiques ;
- *défis aux développements auxquels la Tunisie est confrontée* : le développement économique nécessite l'adhésion et la mobilisation de ses potentialités intérieures d'une part, et extérieures (l'épargne de ses émigrés et leurs capacités d'investissement) d'autre part.

Ces multiples dimensions interpellent donc la société tunisienne, ses institutions, sa politique d'émigration nationale, régionale et internationale, ses députés, ses journaux ainsi que sa société civile.

Du côté officiel donc, la politique migratoire tente de s'adapter aux :

- mutations démographiques, économiques et sociales qui caractérisent la structure de la colonie tunisienne à l'étranger dont la principale manifestation demeure l'apparition de nouvelles composantes : jeunes, femmes, compétences qui n'ont pas forcément les mêmes orientations, voire les mêmes formes et les mêmes degrés de liens avec le pays d'origine ainsi que les rapports identitaires avec la culture tunisienne ;
- incidences actuelles et futures du contexte économique et social qui prévaut dans les pays d'immigration et de l'émergence. Le développement des formes d'organisation propres aux émigrés (associations) à la fois sur les perspectives de l'émigration légale ou par quota, et sur le processus d'intégration des tunisiens à l'étranger et du maintien des liens avec leur pays d'origine ;
- exigences de développement de la Tunisie. D'une part, la consolidation d'une législation et des structures favorisant l'incitation et le renforcement des investissements des émigrés et le maintien de l'évolution constante de leurs transferts, et la mise en place d'un dispositif permettant la participation des compétences tunisiennes expatriées à la promotion de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique, technologique et le transfert des technologies nouvelles ;
- effets de l'immigration en général et de transit en particulier sur la législation relative à la présence étrangère en Tunisie ainsi que sur les mesures juridiques régissant cette présence en

matière d'entrée et de séjour et de travail et la mise en œuvre des dispositions de lutte contre l'immigration irrégulière et de trafic des personnes et d'aide à la migration clandestine.

Du côté de la société civile, les constations évoquées plus haut constituent également pour ses acteurs autant de centres d'intérêt privilégiés et de thème de réflexion sur une question nationale. Leurs actions touchent par conséquent des sujets diversifiés et d'actualité; ainsi le syndicat et les autres institutions de la société civile essaient :

- d'apporter leur propre éclairage relatif à une gestion globale de la question migratoire et ses multiples facettes (émigration, immigration, migration de transit, défis de développement et relations régionales et méditerranéennes etc...);
- d'engager et d'approfondir un débat national et régional en faisant participer des organisations régionales (maghrébines et européennes) sur des axes touchant des aspects relatifs aux droits de migrants réguliers et irréguliers en Europe et au Maghreb ;
- d'appeler pour un dialogue continu dans la région méditerranéenne (forums sociaux méditerranéens) sur la question migratoire et sensibiliser toutes les instances régionales (confédération syndicale européenne, structures de l'UE) et internationales (conférence annuelle de l'OIT) à la nécessité d'asseoir une véritable coopération régionale pour faire face à la pression migratoire ;
- de renforcer la solidarité entre les institutions des pays d'origine et d'accueil et des associations des émigrés afin de réaliser des actions visant une meilleure intégration des émigrés et la défense de leurs droits y compris celle des irréguliers.

L'opinion publique tunisienne dont pourrait faire écho les parlementaires et les journaux divers complète la délimitation et la perception de la dimension politique et sociale de la migration.

Les débats parlementaires font ressortir les questionnements des députés autour de questions relatives aux :

- perspectives de l'émigration et notamment dans le cadre de l'accord tuniso-italien portant sur la migration qui a fixé un quota annuel d'émigrés tunisiens à admettre sur le sol italien ainsi que sur l'émigration clandestine et de transit et les défis qu'elle entraînent ;
- de la politique nationale de l'émigration et de la stratégie et les actions adoptées en vue de renforcer les liens des tunisiens à l'étranger avec la Tunisie ainsi que leurs participations à l'effort de développement ;
- mise en œuvre d'un plan d'action national favorisant la mobilisation des compétences tunisiennes à l'étranger au service de la promotion de l'enseignement, de la recherche scientifique et de la santé publique, de l'innovation technologique et des transferts des technologies nouvelles ;
- relations bilatérales et multilatérales ayant pour objet la défense des droits économiques et sociaux des tunisiens dans les différents pays d'accueil.

Quant aux médias, ils assurent un traitement régulier des différents aspects de la question migratoire consacrant des dossiers sur des sujets ayant un rapport direct à la migration, un suivi des activités nationales et politiques migratoires des différents pays d'accueil. A cet effet les journaux tentent d'informer d'abord l'opinion publique d'une part des thèmes d'actualité et de refléter l'état de cette même opinion afin d'éclairer les décideurs en analysant des axes se rapportant aux :

- politiques migratoires à la fois de la Tunisie et des pays d'accueil et notamment lors des changements des dispositions juridiques et réglementaires introduites au niveau des mesures intéressant l'entrée et le séjour des étrangers et voire même lors des campagnes de régularisations ;
- à l'émigration clandestine et les dangers auxquels s'exposent les candidats à cette expérience; par ailleurs un intérêt est accordé également à l'émigration de transit au Maghreb d'une manière générale et en Tunisie en particulier ;

- à l'exode des compétences et ses incidences économiques, sociales et politiques ;
- liens entre émigration et développement à travers la mise en relief des apports des migrants au développement ;
- à la situation spécifique de certaines catégories de migrants (femmes, jeunes issus de l'émigration) ainsi que sur l'état de l'intégration des tunisiens dans la société des pays d'accueil en général.

Nous tenterons de faire l'analyse de la dimension politique de la migration en se basant sur des documents émanant des différents acteurs (autorités publiques, institutions de la société civile, médias etc...) au cours de la période 2004-2006, trois années du déroulement du projet CARIM.

I. Politique d'Etat en matière de migration

Plusieurs faits politiques marquent la période 2004-2006 à savoir :

- le déroulement des élections présidentielle et législatives précédées par une campagne où la question migratoire a tenu une place privilégiée. Ces élections ont été également marquées par l'engagement du président de la république de renforcer l'action en faveur des tunisiens à l'étranger ;
- l'organisation chaque année de la conférence des tunisiens à l'étranger, manifestation qui trace les orientations politiques générales en matière de migration et élabore la stratégie et définit les actions dans les domaines prioritaires et d'intérêt national et liées évidemment à l'émigration.

Ces deux événements majeurs vont constituer une base pour l'élaboration d'une politique migratoire allant jusqu'à la prochaine législature en débouchant pour le premier événement vers la mise en œuvre d'une stratégie intégrée et la fixation des priorités d'action annuellement et ce pour la période allant jusqu'à 2009; tandis que le deuxième constitue l'occasion de faire le point sur les actions entreprises en faveur des émigrés et de tracer les priorités pour l'année à venir.

1. Le programme électoral présidentiel dans le domaine de la migration en tant que référentiel politique et sa concrétisation en plan d'actions

Ce programme présidentiel pour la période 2004-2009 se présente comme la continuité d'un précédent présenté lors des élections présidentielles 1999-2004 intitulé « les tunisiens à l'étranger au cœur de la Patrie » qui a confirmé une constante dans la politique migratoire nationale qui considère que les tunisiens à l'étranger font partie intégrante du peuple tunisien¹ ayant des droits politiques (participation aux élections présidentielles, représentants au parlement), économiques (bénéfice des avantages lors de l'investissement en Tunisie) et sociaux (bénéfice d'une couverture sociale au cas où le pays d'accueil n'est pas lié avec la Tunisie par une convention bilatérale en la matière).

Ainsi l'on assiste à partir de 1999 à l'élaboration d'une politique migratoire cohérente dont la mise en œuvre est confiée au gouvernement et ce autour des axes suivants :

- consolidation des liens des tunisiens à l'étranger avec leur patrie ;
- continuation de l'action relative à la défense des droits des émigrés ;
- renforcement des liens entre la patrie et les compétences tunisiennes à l'étranger ;
- sensibilisation des tunisiens pour une meilleure participation au développement de leur pays.

Ces axes qui ont constitué la base de l'action gouvernementale (1999-2004) ont permis la réalisation de l'objectif fondamental pour cette période à savoir le renforcement des liens des émigrés

1 Voir A. Bel Haj Zekri. Les politiques migratoires, les institutions compétentes et leur environnement en Tunisie. Publication IUE/RSCAS 2004.

avec leur pays d'origine et de préparer la stratégie de l'étape suivante (2004-2009). Dans ce contexte le président de la république a orienté le XVIII^{ème} point de son programme électoral intitulé "les tunisiens à l'étranger : communion et soutien au développement" dans cette direction. Les axes fondamentaux de ce programme (couvrant les dimensions politique, économique, sociale, éducative, culturelle et accordant une attention particulière à certaines catégories spécifiques en l'occurrence les jeunes issus de l'émigration et les compétences expatriées ainsi qu'au domaine des relations avec l'Europe) qui se traduiront en actions² seraient les suivants :

- accorder une attention toujours soutenue et une sollicitude continue au profit de la communauté tunisienne à l'étranger ;
- assurer la représentation des communautés tunisiennes à l'étranger, au sein de la Chambre des Conseillers ;
- créer des centres culturels à l'étranger, afin de favoriser le rayonnement culturel de la Tunisie et de faire connaître son patrimoine ;
- élargir les horizons devant les jeunes générations issues de l'émigration, au moyen de nouveaux programmes ;
- nouer des liens plus solides avec les élites tunisiennes à l'étranger - en suscitant, de la part des compétences économiques et scientifiques tunisiennes à l'étranger, des initiatives utiles à leur pays d'origine – pour les encourager à investir davantage en Tunisie, pour alléger les circuits de l'investissement et simplifier ses procédures ;
- veiller qu'au cours de la période à venir (2004-2009), qui verra le parachèvement du processus de partenariat avec l'Europe, les tunisiens à l'étranger soient une partie intégrante de l'approche tunisienne du partenariat avec l'Union Européenne, afin que la progression du processus de partenariat avec l'Union Européenne se traduise, à chacune de ses étapes, par une évolution positive de leurs situations.

L'Etat continuera à resserrer les liens avec ses émigrés et à défendre leurs droits et leurs intérêts. mais l'Etat espère aussi que ces derniers participent activement à son développement et à atteindre un autre objectif, non moins important, qui est l'aboutissement à une véritable symbiose entre la patrie et ses émigrés et à une adhésion totale à ses impératifs de développement.

Dans ce cadre, une commission spécialisée a été créée pour débattre, entre autres, des moyens à mettre en œuvre pour favoriser la participation des tunisiens à l'étranger à la réalisation des objectifs économiques du XI^{ème} plan de développement (2007-2011) ; notamment dans le domaine de la création des entreprises et de l'innovation technologique.

2. La définition des actions prioritaires : une constante dans la politique migratoire nationale

La conférence annuelle des tunisiens à l'étranger fait le bilan des actions entreprises et trace les recommandations pour l'année suivante en fixant les domaines d'actions prioritaires. Au cours des conférences organisées en 2004, 2005 et 2006 on constate qu'une réflexion et des recommandations ont été élaborées s'inscrivant dans la ligne de la politique migratoire de l'Etat et dans les axes prédéfinis de cette politique.

2.1. Un rôle important accordé à l'information destiné aux tunisiens, au tissu associatif à l'étranger et aux jeunes issus de l'émigration

2 Voir A. Bel Haj Zekri. Base de données : discours politiques et programmes d'actions in module politique et social . Publication CARIM 2006.

La conférence organisée en 2004 s'est penchée sur l'analyse du rôle de l'information en tant que moyen permettant aux tunisiens de suivre les changements socio-économiques intervenus dans leur pays d'origine d'une part et la vulgarisation des mesures et avantages décidés en vue de sensibiliser les investisseurs émigrés d'accroître leur participation au développement économique. Sur le plan socio-culturel, l'information destinée aux tunisiens à l'étranger les aidera à mieux suivre les mutations sociales et culturelles et permettra d'éviter que les premières générations aient une perception statique de leur société d'origine. Cette conférence a également mis l'accent sur la nécessité d'adapter le discours médiatique aux nouvelles caractéristiques démographiques, éducationnelles et économiques de la colonie tunisienne à l'étranger.

La conférence a souligné l'importance du tissu associatif tunisien à l'étranger qui regroupe plus de 455 associations dans les pays d'accueil, notamment européens. Ce dernier joue un rôle primordial dans l'encadrement des différentes composantes de la colonie tunisienne. En effet, ces associations ont des activités diverses; sociales, culturelles ; elles se spécialisent en associations de jeunes, de femmes, d'hommes d'affaires et par domaine de compétences. Le rôle de ces structures s'avère donc important et multiforme puisqu'elles peuvent amener leurs adhérents à retrouver leur identité, à être informés sur les possibilités d'investissement dans leur pays etc... tout en s'intégrant efficacement dans leur société d'accueil. Ce genre d'organisations créées par les immigrés intéressent les décideurs politiques qui tentent de trouver une plate forme commune avec ces associations au service des tunisiens expatriés et aux objectifs nationaux en matière de migration.

La situation des jeunes issus de l'émigration retient l'attention des décideurs car cette catégorie ne cesse d'évoluer d'une part, et de présenter de nouvelles préoccupations, d'autre part. Ces jeunes se trouvent confrontés à une problématique qui consiste à concilier la préservation de l'identité et l'intégration dans les pays d'accueil. Cette situation spécifique a interpellé à la fois les décideurs et les responsables d'associations tunisiennes à l'étranger et a amené à l'élaboration de recommandations.

La réflexion à propos de ces trois centres d'intérêt a abouti à des recommandations donnant lieu à l'élaboration de politique en direction : ³

- du secteur de l'information destinée aux tunisiens à l'étranger (amélioration de la qualité et du champ de diffusion audio-visuelle, amélioration et diversification des programmes destinés aux tunisiens à l'étranger etc..) pour qu'elle contribue à la réalisation des objectifs nationaux en matière de renforcement des liens avec les émigrés et de leur sensibilisation à participer au développement du pays ;
- des associations tunisiennes à l'étranger (octroi d'aides financières, établissement de contrat programme) en tant que structures favorisant la défense de certaines catégories d'émigrés contre les risques de marginalisation et voire même la déviance, l'éducation civique permettant une intégration réussie dans les sociétés de résidence et la transmission des programmes nationaux aux hommes d'affaires pour mobiliser leurs capacités d'investissement ;
- des jeunes issus de l'émigration en tant que catégorie qui constituera l'avenir des liens du pays avec sa population émigrée en consolidant des actions spécifiques (enseignement de la langue et culture d'origine, voyage d'études et de découverte en Tunisie, échange de groupes de jeunes mixtes entre la Tunisie et les différents pays de résidence).

2.2. *L'évolution du contexte migratoire et la définition d'autres priorités*

Le rôle éducatif de la famille émigrée et la place des compétences dans promotion économique et le développement.

³ Voir les extraits du discours du premier ministre lors de l'ouverture de la conférence annuelle des tunisiens à l'étranger le 7-08-2004 in Journal Le Renouveau du 8-8-2004.

La conférence annuelle des tunisiens à l'étranger de 2005 s'est intéressé à la définition d'autres priorités en rapport avec le contexte migratoire produit par les événements du 11-9-01 en mettant en exergue les incidences négatives de toute forme d'extrémisme (repli ou assimilation) et en rapport également avec les défis que posent les changements technologiques en interpellent les compétences tunisiennes à l'étranger. C'est ainsi que la famille émigrée et les compétences ont constitué des thèmes privilégiés de discussion avec les représentants des tunisiens à l'étranger et des domaines d'action élargissant le champ de la politique migratoire nationale.

L'importance des mutations socio-culturelles observées au niveau des sociétés d'accueil ainsi que leur perception de la place de l'émigration et au niveau de la colonie tunisienne à l'étranger dont l'expression consiste en l'émergence de nouvelles valeurs a amené les pouvoirs publics à remettre à l'ordre du jour le rôle de la famille émigrée. Cette cellule de base qui assure la fonction de socialisation et de transmission culturelle, moyens permettant la consolidation du sentiment d'appartenance identitaire des ses membres et notamment les jeunes générations et leur ouverture à l'environnement social du pays de résidence et favorisant la prévention contre les risques de déviance et de l'exclusion sociale.

Abordant la problématique des compétences tunisiennes à l'étranger, notamment dans le secteur de la recherche scientifique et de la technologie, une commission a traité du rôle des compétences à l'œuvre du développement scientifique, de la technologie et des nouvelles technologies de l'information. Elle a souligné le caractère stratégique du secteur des recherches en Tunisie qui compte aujourd'hui ⁴123 laboratoires, 560 unités de recherche et 24 unités spécialisées dans la recherche sur l'énergie et 28 autres spécialisées dans l'hydraulique. Les compétences tunisiennes à l'étranger pourraient conjuguer leurs efforts avec leurs homologues tunisiens d'une part et en favorisant le partenariat avec les scientifiques des pays d'accueil à promouvoir ce secteur en Tunisie.

2.3. Les défis de développement et de promotion de la femme émigrée à l'ordre du jour

Le rôle des tunisiens dans la réalisation des objectifs économiques et des compétences féminines dans la consolidation de la situation de la femme.

L'année 2006 a vu le démarrage de la préparation du XI^{ème} plan de développement économique (2007-2011) et l'élaboration des orientations économiques la décennie (2007-2016). Dans ce cadre la conférence nationale des tunisiens organisée en 2006 s'est intéressé à l'examen des moyens susceptibles d'accroître la participation des tunisiens à l'œuvre de développement et au rôle des compétences féminines dans l'essor de la situation de la femme en situation migratoire afin de favoriser sa disponibilité pour apporter son soutien à cet effort national.

Dans son discours inaugural le Premier Ministre ⁵ a présenté un tableau global sur l'état de l'économie tunisienne et les réalisations accomplies dans plusieurs domaines tout en rappelant les caractéristiques du contexte mondial dominé par la hausse des coûts des produits énergétiques et l'intensification de la compétitivité. En brossant les axes principaux de l'orientation économique pour la décennie prochaine il a appelé à la conjugaison des efforts des tunisiens et des tunisiennes partout où ils se trouvent en comptant d'abord sur leurs potentialités propres et sur la mobilisation efficaces des capacités nationales en matière d'investissement et de financement en particulier et celle des tunisiens à l'étranger dont on s'attend qu'elle intensifie ses initiatives pour la dynamisation de l'économie.

4 Voir les extraits de la présentation introductive du Ministre de la recherche scientifique, de la technologie et du développement des compétences aux travaux de la commission de la conférence annuelle des Tunisiens à l'étranger du 7-8-2005 in Journal La Presse du 9-8-2005.

5 Voir les extraits du discours introductif du Premier Ministre aux travaux de la conférence annuelle des Tunisiens à l'étranger du 7-8-2006 in Journal Le Renouveau du 9-8-2006.

L'accomplissement de cet objectif peut se faire à travers une plus importante épargne et un accroissement du volume des transferts financiers, l'investissement productif en Tunisie et le développement du partenariat et l'attraction des investissements extérieurs directs et la promotion des produits tunisiens à l'étranger et le renforcement des exportations nationales.

L'intérêt accordé aux compétences féminines à l'étranger constitue aussi une démarche novatrice et s'inscrit dans la prise de conscience des mutations observées au niveau de structure de la colonie tunisienne à l'étranger; la politique nationale en matière intègre donc la dimension genre et met également en relief la place des jeunes issus de l'émigration en tant que composante qui assurera la relève en prenant en charge les intérêts nationaux. Le tableau suivant présente la répartition des compétences féminines 6 par pays d'émigration.

Tableau 1 : Répartition des compétences féminines à l'étranger

Région Secteur	Europe	Amériques	Pays arabes	Afrique	Asie	Total
Enseignement recherche scientifique	115	57	13	5	-	190
Ingénierie	30	34	6	-	-	70
Médecine Pharmacie	54	22	26	-	1	103
Informatique	4	4	1	-	-	9
Métiers juridiques	10	1	7	-	-	18
Divers	92	36	28	2	-	158
Femmes d'affaires	29	1	15	1	-	46
Ensemble	334	155	96	8	1	594

L'examen de ces deux questions a donné lieu à l'élaboration de recommandations qui vont se traduire en politique et actions et ce dans le cadre de la réalisation des objectifs économiques du plan et la promotion de la situation de femme émigrée dont voici les principales lignes directrices :

- consolidation de l'information économique en vue d'orienter les émigrés vers les investissements en fonction de leur capacité et leur qualification en focalisant sur les secteurs de pointe et à valeurs ajoutées ;
- consolidation du volume des transferts migratoires et leurs orientations vers les investissements productifs ;
- encadrement des investisseurs tunisiens à l'étranger et simplification des procédures ;
- renforcement des liens avec les compétences émigrées en les incitant à contribuer efficacement à la promotion de la recherche en Tunisie ;
- identifier les compétences féminines à l'étranger ;
- faire participer les compétences féminines dans l'élaboration des programmes sociaux et culturels destinés à la femme émigrée ;

6 Voir les extraits de la présentation introductive de Mme La Ministre des Affaires de la femme, de Famille, de l'Enfance et des Personnes âgées aux travaux de la commission " compétences féminines et promotion de la situation de la femme émigrée" de la conférence annuelle des Tunisiens à l'étranger du 7-8-2006.in Journal La Presse du 9-8-2006.

- encourager les compétences féminines à investir les structures de la société civile et à mobiliser ses capacités et celle des tunisiens au service de développement du pays.

En définitive cette présentation des grandes lignes de la politique migratoire basée sur la lecture de divers documents à caractère politique permet de relever une certaine concordance entre le discours et les programmes prononcés par la plus haute autorité de l'Etat et le programme d'actions annoncées par les différentes institutions.⁷ On dégage en outre une tentative d'adapter cette politique à la fois au contexte national et international dans lesquels s'insère la migration et aux différentes mutations que connaît l'émigration tunisienne au niveau de ses caractéristiques démographiques, économiques et sociales.

II. La société civile et la question migratoire : une politique adaptée

Plusieurs événements ont caractérisé la question migratoire ont suscité plus d'engagement de la société civile et notamment la recrudescence de l'émigration clandestine et de transit qui a été à l'origine de la modification de la législation nationale en la matière et l'émergence d'un contexte régional défavorable à l'émigration accompagné par un "blocage" de la coopération entre les deux rives de la Méditerranée dont l'une des expressions sont les résultats mitigés du processus de Barcelone.

1. Les syndicats et la migration : de la défense des droits de tous les migrants (émigrés et immigrés) vers l'appel à la mise en place d'un véritable partenariat pour le développement

Bien que l'Union Générale tunisienne de Travail (UGTT) soit la seule organisation syndicale en Tunisie, Tunis abrite le siège d'un syndicat du Maghreb soit l'Union Syndicale des travailleurs du Maghreb (USTMA). Une coordination sur les questions liées à la migration est remarquée entre les deux organisations et l'on constate une certaine complémentarité dans leurs actions dans ce domaine.

1.1. L'UGTT et l'émigration

Cette organisation a toujours inscrit la question de l'émigration dans son agenda et un axe important parmi ses objectifs ; en outre et sur le plan organisationnel son organigramme comprend un département des relations extérieures et de l'émigration chargé d'élaborer une stratégie en matière de migration.

Dans ce cadre l'UGTT organise annuellement en collaboration avec les associations tunisiennes à l'étranger une rencontre pour débattre de la situation des travailleurs émigrés et proposer des recommandations que l'organisation veille à les suivre aussi bien avec les pouvoirs publics et les organisations syndicales amies et notamment européenne.

Le dernier congrès de l'organisation de 2001 a été l'occasion de mettre en exergue la question migratoire compte tenu de son importance au niveau de la société et des changements intervenus au niveau du contexte régional et international qui risque d'avoir des incidences sur la situation des émigrés tunisiens. Le rapport économique et social national présenté lors du congrès a mis en relief l'importance du rôle joué par l'émigration dans le développement des pays d'emploi et d'origine en soulignant que les émigrés sont des créateurs de richesse et a élaboré une stratégie d'action visant la promotion des droits des migrants, leur intégration dans les sociétés de résidence et la nécessité d'engager une véritable coopération régionale et internationale sur la question migratoire et le développement. En outre et sur le plan national la liaison entre l'émigration et l'émigration clandestine notamment a été clairement relevée.

7 Voir A. Bel Hadj Zekri. Base de données : discours politiques et programmes. Op cité.

En rapport avec ces orientations l'on constate que les rencontres organisées par l'UGTT au cours des années 2004, 2005 et 2006 se sont intéressées à ces thèmes majeurs. La question de la présence de la main d'œuvre étrangère et de transit et de l'émigration clandestine a été analysée dans une perspective de défense des droits. La première rencontre avec des syndicats européens⁸ a été en droite ligne de la stratégie adoptée en 2001 puisqu'elle a mis en relief la nécessité de dépasser l'option sécuritaire et d'engager un partenariat équitable et durable entre les pays d'origine et d'emploi afin de résoudre les défis que posent l'émigration dans la région méditerranéenne.

Sur le plan des organisations internationales et notamment dans les assises de l'OIT la présence active de l'UGTT est remarquée à travers les déclarations de ses représentants sur la question migratoire qui appellent pour la création d'un observatoire méditerranéen de l'emploi et des flux migratoire et sur les liens entre migration et développement.

1.2. L'USTMA : coordination maghrébine sur les questions migratoires

L'intérêt pour la question migratoire a été toujours présente dans les activités de cette institution; à cet effet l'on peut rappeler l'organisation syndicale organisée par l'USTMA sur le thème de l'émigration maghrébine en Europe en 1991 et qui regroupé des représentants de toutes les organisations syndicales européennes, régionale (CES) et internationale (CISL) et qui a mis l'accent sur la défense des droits des migrants, leur intégration et qui a posé déjà la nécessité de lier migration et co-développement.

L'une des manifestations centrale qui a été organisée au cours de notre période de référence a concerné la question de l'intégration et aboutit à une série de recommandations dont les suivantes :

- la reconnaissance des droits des migrants à l'emploi et à la formation ;
- l'application du principe de l'égalité de traitement ;
- la protection du droit au regroupement familial ;
- l'application de la libre circulation pour les émigrés légaux dans l'espace européen ;
- la reconnaissance du droit à la spécificité culturelle.

2. La société civile et la question migratoire

2.1. Le rôle de la LTDH

La Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme à l'instar des organisations humanitaires et de défense des droits humains s'est intéressée à la question de la migration surtout après l'apparition du phénomène de l'immigration clandestine et des réseaux mis en place à cet effet dans certaines régions côtières du pays et au glissement progressif de l'espace tunisien vers une zone de transit. Dans ce cadre, au mois de juin 2003, un séminaire a été organisé en collaboration avec la FIDH et en présence de représentants d'associations tunisiennes à l'étranger et en plus des ONG nationales sur les nouvelles migrations et les nouveaux enjeux en Méditerranée.

Ce séminaire a été l'occasion pour exprimer la position de la société civile sur la question migratoire ainsi que les droits des migrants en général, et des clandestins en particulier. L'originalité de cette rencontre réside dans l'adoption d'une série de recommandations qui insistent notamment sur la nécessité d'accorder l'attention nécessaire à cette question en organisant un débat national avec la participation des ONG afin de trouver des solutions qui permettent de maîtriser et de gérer le phénomène de l'immigration clandestine dans le strict respect des droits humains.

8 Voir la déclaration de Tunis in A. Bel Haj Zekri. Base de données : discours politiques et programmes .op cité.

D'un autre côté, les recommandations ont mis l'accent sur la nécessité de garantir la liberté de circulation en tant que droit humain dont devraient bénéficier tous les hommes et toutes les femmes sans discrimination. Elles ont aussi appelé les Etats arabes maghrébins et européens à donner une dimension humaine au partenariat euro-maghrébin afin qu'il ne se limite plus à la liberté de circulation des biens et des capitaux, mais qu'il s'étende aussi à la liberté de circulation des personnes.

Enfin ces recommandations ont appelé à la reconnaissance des droits humains de tous les migrants et notamment à la reconnaissance du droit à la citoyenneté totale : droits politiques, droit de vote et d'éligibilité, droit à l'égalité de traitement en matière d'emploi, de salaire et de sécurité sociale, et droit au regroupement familial.

2.2. *Le rôle de l'Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD)*

L'Association Tunisienne des Femmes Démocrates s'est intéressée à la migration dans le cadre de la lutte contre les violences faites aux femmes et à l'accueil qu'elle assure aux jeunes femmes qui s'adressent à elle pour la protection de leurs choix privés. En effet, depuis la création, en 1993, du centre d'accueil et d'orientation des femmes victimes de violences, l'ATFD s'est intéressée à la problématique du mariage forcé. Pour ce faire, les responsables du centre ont pris l'habitude de recevoir des femmes migrantes qui se retrouvent contraintes de rentrer en Tunisie soit pour un mariage qu'elles répugnent à consentir soit pour les éloigner d'une relation avec un non-Tunisien voire un non-Musulman. Souvent, ces femmes sont empêchées par leurs parents de repartir à l'étranger et se voient confisquer leurs papiers d'identité et leurs passeports.

Certaines arrivent à échapper à l'emprise familiale et s'adressent à leurs connaissances ou à des ONG dans le pays d'accueil qui entrent en contact avec l'ATFD afin qu'elle entame les démarches nécessaire auprès des autorités administratives et judiciaires, et parfois auprès des familles. Ces actions d'assistance et de prise en charge des retombées sociales de l'émigration montrent qu'elle interpelle les composantes de la société qui ne manquent de s'engager dans des actions s'inscrivant dans la ligne de défense des droits des migrantes.

Pour mener à bien ses activités de protection des droits des femmes migrantes, l'ATFD a élaboré, en 2003, une action de formation et de sensibilisation à travers la diffusion d'un guide à l'attention des femmes émigrées qui se rendent en Tunisie. Ce guide présente les textes juridiques relatifs au mariage, au divorce, aux violences, à la liberté de circuler et à la protection contre toute atteinte à leur intégrité physique et morale.

Tableaux Tunisie

Tunisie — Tableau 1 : Effectifs de la population tunisienne enregistrée dans les consulats, par pays. Années 2001, 2002 et 2003

Pays \ Année	2001	2002	2003
Europe			
France	470459	480067	493028
Italie	78581	89896	101042
Allemagne	44143	45904	53925
Belgique	16305	16982	17084
Suisse	6909	6909	6909
Hollande	6642	7058	7058
Autriche	472	5057	519
Angleterre & Irlande	3168	3293	3512
Espagne	129	13	136
Suède	563	6003	6156
Norvège	877	1156	1187
Danemark	861	975	975
Finlande	535	535	535
Islande	8	8	8
Grèce	443	438	458
Turquie	272	343	345
Portugal	61	61	49
Malte	173	177	177
Pologne	241	211	210
Russie-Ukraine	666	1037	1406
Rep.Tchèque	257	325	319
Rep.Slovaque	30	30	30
Hongrie	66	66	66
Roumanie	56	56	-
Bulgarie	11	11	-
Yougoslavie	16	244	600
Bosnie	20	20	20
Albanie	11	11	11
Ensemble Europe	642541	668173	70166
Maghreb			
Algérie	12367	13249	13554
Libye	47751	35601	60023
Maroc	4000	4000	4082
Mauritanie	351	351	451
Ensemble Maghreb	64469	71201	78110

Tunisie —Tableau 1 (suite)

Pays \ Année	2001	2002	2003
Autres pays arabes			
Koweït	702	802	758
Bahrein	356	420	534
Egypte	1395	1500	1600
Syrie	1693	1964	1850
Irak	570	291	252
Jordanie	370	370	350
Liban	781	849	849
Palestine	452	452	452
Yemen	71	87	87
Djibouti	1	1	1
Soudan	37	30	33
<i>Ensemble autres pays arabes</i>	38256	31886	38816
Afrique			
Afrique du sud	31	61	64
Côte d'Ivoire	142	187	108
Sénégal	122	133	142
Gabon	129	64	67
Cameroun	35	46	35
Mali	34	42	42
Guinée	65	65	75
Guinée Bissau	5	5	5
Ethiopie	19	28	28
Nigéria	11	12	7
R.D.Congo	16	290	489
Tchad	5	-	-
Autres	16	22	87
<i>Ensemble Afrique</i>	630	955	1149
Asie			
Chine	74	89	88
Japon	279	311	238
Indonésie	31	22	130
Iran	27	29	48
Pakistan	33	33	57
Inde	7	12	15
Malaisie	38	38	38
Philippines	6	6	6
Thaïlande	24	24	24
Autres	9	21	25
<i>Ensemble Asie</i>	528	585	669
Amérique et Océanie			
Canada	10531	11545	12347
Etats-Unis	6820	9348	9800
Bésil	40	23	24
Argentine	9	8	9
Australie	156	156	620
<i>Ensemble Amérique - Océanie</i>	17556	2108	228
Total Général	763980	793880	843204

Source : Ministère des Affaires Etrangères

Tunisie — Tableau 2 : Effectif de la population étrangère en Tunisie selon le pays de nationalité, 2004

Pays de Nationalité	Effectif
Algérie	9612
Libye	1738
Maroc	6363
Mauritanie	417
Egypte	672
Syrie	416
Palestine	652
Arabie Saoudite	180
Oman	72
Autres pays arabes	1078
Sénégal	360
Côte d'Ivoire	609
Togo	46
Mali	222
Burkina Faso	86
Ngier	129
Nigéria	117
Tchad	63
Autres pays d'Afrique	1385
Autres pays d'Asie	430
France	4612
Italie	1560
Allemagne	1000
Royaume Uni	226
Espagne	167
Belgique	427
Pays-Bas	173
Autres pays d'Europe	1502
Amérique	261
Autres pays	617
Total	35192

Source : INS, Recensement Général de la Population et l'Habitat, 2004

Tunisie — Tableau 3 : Effectif de la population étrangère selon la nationalité, l'âge et le sexe en 2004

Nationalité	0-4	5-14	15-29	30-44	45-64	65 & +	Total
Hommes							
Algérienne	195	439	840	1010	804	547	3835
Égyptienne	27	47	85	175	102	6	442
Libyenne	65	129	217	239	166	44	860
Marocaine	176	309	1025	1461	708	78	3757
Mauritanienne	3	18	179	102	19	1	322
Omani	3	7	22	11	4	--	47
Palestinienne	8	22	271	60	97	17	475
Saoudienne	13	27	18	17	25	1	101
Syrienne	13	23	50	59	43	9	197
Autres nationalités Arabes	13	59	236	122	126	11	567
Total pays Arabes	516	1080	2943	3256	2094	714	10603
Burkinabé	2	5	19	18	10	--	54
Ivoirienne	26	35	154	82	41	--	338
Malienne	6	5	103	39	15	--	168
Nigériane	2	9	37	11	12	--	71
Nigérienne	6	4	35	42	8	--	95
Sénégalaise	6	17	104	65	28	--	220
Tchadien	3	6	13	17	4	--	43
Togolais	0	--	23	7	5	--	35
Autres nationalités Africaines	21	56	537	126	138	4	882
Total Afrique	72	137	1025	407	261	4	1906
Total Asie	11	23	54	95	53	9	245
Allemande	21	26	46	84	95	45	317
Belge	8	11	6	37	47	18	127
Britannique	3	7	9	12	31	13	75
Espagnole	3	3	7	21	23	6	63
Française	125	240	212	449	547	177	1750
Hollandaise	5	8	7	8	26	5	59
Italienne	52	45	77	213	349	131	867
Autres nationalités européennes	33	42	56	117	243	26	517
Total Europe	250	382	420	941	1361	421	3775
Américaine	18	16	10	26	28	--	98
Autres nationalités	8	29	32	53	91	13	226
Total	875	3266	8872	9382	7604	2300	16853

Tunisie — Tableau 3 (suite)

Femmes							
Nationalité	0-4	5-14	15-29	30-44	45-64	65 & +	Total
Algérienne	144	387	1190	1919	1313	824	5777
Égyptienne	27	25	46	81	45	6	230
Libyenne	63	127	287	250	87	64	878
Marocaine	167	267	716	1123	272	61	2606
Mauritanienne	7	19	39	23	7	--	95
Omani	0	9	9	3	2	2	25
Palestinienne	9	23	53	49	33	10	177
Saoudienne	8	24	23	19	4	1	79
Syrienne	27	18	51	87	27	9	219
Autres nationalités Arabes	28	58	134	171	99	21	511
Total pays Arabes	480	957	2548	3725	1889	998	10597
Burkinabé'	11	15	47	44	23	--	140
Ivoirienne	0	3	17	6	6	--	32
Maliennne	15	27	102	86	40	1	271
Nigériane	4	10	18	8	14	--	54
Nigérienne	3	13	5	15	10	--	46
Sénégalaise	4	6	6	12	5	1	34
Tchadien	2	3	9	3	3	--	20
Togolais	0	--	7	3	1	--	11
Autres nationalités Africaines	22	57	234	124	65	1	503
Total Afrique	61	134	445	301	167	3	1111
Total Asie	15	8	31	89	34	8	185
Allemande	19	22	82	176	298	86	683
Belge	13	8	22	68	169	20	300
Britannique	2	9	18	65	53	4	151
Espagnole	2	1	7	39	39	16	104
Française	135	221	306	666	1108	426	2862
Hollandaise	7	6	3	36	55	7	114
Italienne	38	43	86	171	210	145	693
Autres nationalités europeennes	22	44	171	342	351	55	985
Total Europe	238	354	695	1563	2283	759	5892
Américaine	16	32	20	49	41	5	163
Autres nationalités	9	26	48	165	122	21	391
Total	1598	2956	7475	11481	8875	3554	35939

Source : INS, Recensement Général de la Population et l'Habitat, 2004

Tunisie — Tableau 4 : Entrées et sorties des Tunisiens selon les pays de provenance / destination (avril 1999 - avril 2004)

Pays	Entrées	Sorties	Solde
Algérie	817	508	309
Libye	1761	5368	-3607
Arabie Saoudite	1989	1946	43
Sultanat Oman	1207	419	788
Autres pays arabes	2016	2691	-675
Autres pays d'Afrique	230	357	-127
Autres pays d'Asie	82	189	-107
France	4444	31955	-27511
Italie	2067	16973	-14906
Allemagne	871	4933	-4062
Autres pays d'Europe	1453	5642	-4189
U.S.A	346	1995	-1649
Autres pays	483	2352	-1869
Non déclaré	-	445	-445
Total	17766	75773	-58007

Source : INS, Recensement Général de la Population et l'Habitat, 2004

Tunisie — Tableau 5 : Effectifs des entrées d'étrangers selon la nationalité d' avril 1999 à avril 2004

Pays de nationalité	Effectif	Répartition proportionnelle
Algérie	1003	10,4 %
Libye	638	6,0 %
Maroc	1746	16,3 %
Autres pays Arabes	1342	12,5 %
Côte d'Ivoire	464	4,3 %
Autres pays Africaines	1627	15,2 %
Autres pays Asiatiques	230	2,2 %
France	1561	14,6 %
Italie	536	5,0 %
Autres pays Européennes	1172	11,0 %
Etats-Unis et autres	377	3,5 %
Total	10696	100,0 %

Source : INS, Recensement Général de la Population et l'Habitat, 2004

Tunisie — Tableau 6 : Population née à l'étranger selon le pays de naissance, 2004

Pays de naissance	Population totale	dont tunisiens	Proportion de tunisiens
Algérie	9278	4073	43,9 %
Libye	10213	8764	85,8 %
Maroc	6763	1256	18,6 %
Arabie Saoudite	3800	3592	94,5 %
Oman	945	865	91,5 %
Autres pays arabes	5642	2740	48,6 %
Autres pays africains	3840	819	21,3 %
Autres pays asiatiques	527	107	20,3 %
France	21197	17219	81,2 %
Italie	3696	2357	63,8 %
Allemagne	5319	4366	82,1 %
Autres pays européens	5352	2881	53,8 %
Autres pays	1816	932	51,3 %
Total	78388	49971	63,7 %

Source : INS, Recensement Général de la Population et l'Habitat, 2004

Tunisie — Tableau 7 : Transferts de revenus des Tunisiens résidant à l'étranger (Millions d'euros) selon le type, de 1982 à 2004

Années	Transferts financiers		Transferts en nature		Total
	Montant	% du Total	Montant	% du Total	
1982	138,8	95,5	6,6	4,5	145,4
1983	158,0	98,0	3,3	2,0	161,3
1984	139,5	85,8	23,1	14,2	162,6
1985	119,0	79,6	30,4	20,4	149,4
1986	161,9	85,4	27,8	14,6	189,7
1987	236,0	88,6	30,4	11,4	266,4
1988	259,8	84,2	48,9	15,8	308,7
1989	237,3	77,5	68,7	22,5	306,0
1990	292,2	84,0	55,5	16,0	347,7
1991	312,0	89,6	36,4	10,4	348,3
1992	269,0	80,1	66,8	19,9	335,8
1993	297,5	75,0	99,2	25,0	396,6
1994	329,8	71,7	130,2	28,3	460,1
1995	360,9	76,7	109,7	23,3	470,6
1996	391,3	74,2	136,2	25,8	527,5
1997	407,2	72,8	152,0	27,2	559,2
1998	446,8	74,9	149,4	25,1	596,2
1999	483,9	71,8	190,4	28,2	674,2
2000	535,4	74,2	185,7	25,8	721,2
2001	670,3	76,0	211,5	24,0	881,8
2002	743,0	73,9	263,1	26,1	1006,0
2003	785,9	75,1	261,1	24,9	1047,0
2004	889,7	75,5	288,9	24,5	1178,6

Source : Banque Centrale de Tunisie

Tunisie — Tableau 8 : Revenus du travail des Tunisiens Résidant à l'Etranger en millions de Dinars Tunisiens selon le pays de provenance, 2002-2004

Pays	Années		
	2002	2003	2004
France	775,0	818,1	907,9
Allemagne	230,5	241,4	255,8
Italie	188,8	208,6	235,8
Suisse	41,6	41,8	46,4
Belgique	36,3	41,0	45,2
Pays-Bas	19,1	19,8	21,6
Autriche	14,8	15,5	17,6
Suède	10,0	12,7	14,4
Espagne	7,4	8,2	8,8
Danemark	4,6	5,3	5,9
Finlande	2,5	2,8	3,2
Norvège	2,3	2,8	3,2
Canada	9,4	13,8	15,1
Etats-Unis	9,7	8,8	9,6
Arabie Saoudite	57,2	49,9	54,6
Libye	29,5	28,6	32,4
Emirats A.U.	13,5	16,4	18,3
Qatar	8,3	9,9	12,2
Oman	6,4	9,7	10,7
Koweït	5,2	5,8	6,6
Maroc	3,7	4,4	4,8
Bahreïn	2,9	3,2	3,6
Algérie	2,5	2,9	3,6
Autre	40,5	39,5	45,4
Total	1521,7	1610,9	1782,7

Source : Banque Centrale de Tunisie, 2005

TURKEY

TURQUIE

Turkey: the demographic and economic dimension of migration

Ahmet İçduygu

Introduction¹

In 2005 the major determinant of migration-related practices and policies in Turkey was the opening of accession negotiations with the European Union on 3 October, 2005. After extenuating political debate and diplomatic efforts, on 17 December 2004, the EU agreed to begin accession negotiations with Turkey. These events were hailed as a major political success for the Turkish government, but posed a series of questions. Would accession to the EU generate massive, and undesired, flows of Turkish citizens to EU countries? How would flows of transit migration through Turkey be managed? Would inflows of Turkey's young population to other parts of Europe offset the EU's ageing population? And was the occupational profile of Turkey's potential migrant population compatible with that of its EU neighbours, or would it will generate disturbances in the labour market?

These issues, together with the fact that Turkey is no longer solely a country of emigration, but has become a country immigration and transit—continue to be key issues on the EU–Turkey migration agenda. In its 2004 recommendations on Turkey's progress towards accession in the European Commission noted that:

Turks constitute by far the largest group of third-country nationals legally residing in today's EU [...] the management of the EU's long new external borders would constitute an important policy challenge... managing migration and asylum as well as fighting... trafficking of human beings... would be facilitated through closer cooperation both before and after accession.²

The question of Turkey's membership of the EU has been controversial from the onset. The potential immigration pressure the EU would experience as a result of Turkish membership, and eventual free circulation of labour, is one issue that is constantly raised. In particular, as far as the EU-25 public opinion on Turkey's membership is concerned, EU citizens worry most about immigration-related issues.³

In contrast to the dominant image of Turkey in the EU-25 public opinion as a country with established economic hardship and emigration pressure, Turkey in 2005 has continued to witness a remarkable and multifaceted transformation almost in all sectors of the economy. The period 2003–2005 was characterized by a range of remarkable developments in the Turkish economy. After the worst economic crisis on record in the late 1990s, in the early 2000s the economy began a slow but steady recovery, with the help of an IMF-supported programme of structural change and the liberalisation of its financial markets, after which Turkey became one of the most dynamic economies of Europe. GNP grew by 7.8% in 2002, compared to 2001, by 5.9% from 2002 to 2003, and finally by 9.9% to 2004. After the historical level recorded in 2004, despite a relative decline in the rate, GNP rose by 7.6% in 2005. There was a sharp decline in the remarkably high level of inflation: the

1 Background information has been drawn widely from the OECD-SOPEMI reports for Turkey prepared by the author. İçduygu (2003), 'SOPEMI Reports for Turkey, 2002', OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 10–12 Dec.; and İçduygu (2004), 'SOPEMI Reports for Turkey—2003', OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 8–10 Dec.

2 See Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2004) 656 final, Brussels, 6.10.2004.

3 See European Commission 'Attitudes towards European Union Enlargement' Special Eurobarometer 255/Wave 65.2-TNS opinion and social fieldwork: March–May 2006.

consumer price index dropped by more than 57% in 2002, by nearly 37% in 2003, and by nearly 50% in 2004. The process of disinflation has been impressive with the inflation rate declining from 54% in 2001 to 18% in 2003 and less than 8% in 2005. In 2002 the devaluation of the Turkish Lira slowed down considerably and in 2003 it regained its value against US\$: 1US\$ to 1.4 million Turkish Lira, and almost same level as for 2001. In 2004 and 2005, it kept the same level: 1 US\$ to 1.3 New Turkish Lira.

In contrast to these positive developments, Turkey's heavy debt burden continued to weaken the country's economic performance in the period 2003–2005. There were improvements in the ratios of total foreign and debt stock to the GNP in 2005 which declined by 8% and 2% respectively. Relatively high interest rates, high levels of public deficit, and an economic climate generally lacking in confidence prevented any significant level of investment. The Turkish labour market continued to experience serious problems, with over 2.5 million unemployed and nearly one million underemployed out of an economically active population of over 24 million in 2005.

International migration data in Turkey

International migration statistics are often conditioned by the scarcity and poor quality of the data. In Turkey it is almost impossible to specify who emigrated, how, and to which country. There is no direct and reliable data on the chronology or direction of migration flows into, and out of, the country. The basic national source of data on emigration movement is the Turkish Employment Service (TES), and the Turkish Labour Ministry (TLM), which report the annual number of workers who go through official state channels to a range of destination countries. These data, however, are incomplete and do not reflect the real magnitude of emigration from Turkey. They reveal a part of the volume of labour emigration in a narrow sense but do not provide indications about other types of migratory flows. For instance, they exclude the flows of family reunification, marriage migration, and asylum-seeking.

There is no reliable data on departures or arrivals that might reflect aspects of flows of immigration into and emigration from Turkey. Tourism statistics, while reporting all departures and arrivals, do not produce reasonable estimates of international migration, mostly because of the limited nature of the information provided.

Turkish censuses need to collect basic information on the dimensions of international migration originated from, or directed to, Turkey. Although information was collected on place of birth, residence, and citizenship,⁴ which could normally be used to summarize some of the characteristics of international migrants, the Turkish Statistical Institute (TURKSTAT)⁵ has been reluctant to provide detailed migration-related data. On the other hand, at the last three censuses (1985, 1990, and 2000)⁶ householders were asked whether any member of the household was in abroad on the day of the census. Although these responses would help provide basic figures of emigration from Turkey, TURKSTAT has not published any significant part of this information.

We face similar problems with immigration statistics. The main sources of data for immigration to Turkey are the records of the Ministry of the Interior, and the Bureau for Foreigners, Borders and Asylum (BFBA) at the Directorate of General Security of the Ministry of the Interior. These data do not, however, provide comprehensive and reliable estimates of migratory flows to Turkey, but only data on irregular migration arriving in the country, i.e. apprehended cases.

4 No data are available for time or duration of stay, and purpose of stay, which naturally limits any detailed analysis of characteristics of international migrants and migration.

5 Previously called the State Institute of Statistics (SIS).

6 These questions are directly related to the participation of household members in international migration: for example, 'how many household members are now absent? In this country or abroad?' and 'number of household members who were previously abroad but are now back permanently?'

The Turkish Statistical Institute (TURKSTAT), the State Planning Organization (SPO), the Ministry of the Interior (MoI), and the Ministry of Labour and Social Security (MoLSS), have all made independent attempts to improve the collection and compilation of data on international migration in Turkey. There has also been discussion on integrating international migration statistics into the recently established computer-based population registration system, the Central Population Administration System (CPAS), but to date these attempts have not been sufficiently concrete to make significant progress in generating international migration statistics.

Trends in emigration and outflows of Turkish nationals

In recent decades there have been five main types of emigration:⁷ family-related emigration; asylum-seeking; irregular (undocumented or clandestine) labour emigration; contract-related (low-skilled) labour emigration; and international professional emigration.

There is no direct and reliable Turkish data source on these flows of emigration but indirect data are available from reports on immigration in receiving countries. Consequently, this report has drawn largely on variable quality sources,⁸ including statistics in destination countries and Turkey, which give a very general, descriptive and documentary picture of the overall emigration history.

Family-related migration

Family-related migration is mainly due to the presence of sizeable Turkish migrant communities in the migrant-receiving countries where networks keep the migratory flows active. Long and short-term family related visits, family reunification and marriage-related migration where husbands and wives from Turkey join spouses living abroad, account for a significant part of Turkish emigration. These movements are directed to Western European countries, and to a certain extent, to Australia and North America. From numbers of arrivals of Turkish citizens in several migrant-receiving countries, we can estimate that by the mid-1990s nearly 100,000 emigrants had left Turkey annually, the vast majority directed to Europe and nearly half due to family ties with those already living abroad, ranging from long-term visits of at least three months to long-term residence permits for a year or for family reunification. Overall, in the second half of the 1990s, there was a considerable decline in family-related flows. It is estimated that the total number of Turkish emigrants to Europe may fall to 50,000 per year in the early 2000s with nearly one third being part of family-related flows. It is assumed that quite similar trends continued in 2005.

Asylum-seeking

Asylum-seeking contributed considerably to the overall level of emigration in the late 1990s and early 2000s. Data from the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) shows that the annual flows of asylum-seekers from Turkey to Europe were almost 28,000 in 2000, 30,000 in 2001, 28,000 in 2002 and 23,000 in 2003.⁹ It continued to decrease in 2004 retreating to 16,000 and to 11,207 in 2005. The numbers of asylum-seekers from Turkey increased continuously from the late

7 Icduygu (2004), 'SOPEMI Reports for Turkey, 2003', OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 8–10 Dec.; Icduygu (2000), 'The Globalization of Mobility and the Politics of International Migratory Regimes: the Transit Migration in Turkey', *International Social Science Journal*, 165, 357–67; Icduygu (2001), 'SOPEMI Reports for Turkey, 2000', OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 5–7 Dec.; Icduygu (2002), 'SOPEMI Reports for Turkey, 2001', OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 4–6 Dec.

8 Data based on a variety of sources, such as the Turkish Labour Ministry, the Ministry of the Interior, OECD SOPEMI, Eurostat, UNHCR, UNFPA, and country-specific reports and documents.

9 UNHCR (2001), available on-line at <http://www.unhcr.ch>

1990s to the early 2000s, then declining since 2002. The size of established immigrant communities in the receiving countries appears to be heavily dependent on levels of asylum flows into those countries: i.e. in 2001 a large proportion of asylum-seekers from Turkey to Europe entered countries with a sizeable Turkish community, such as Germany and France. In 2005, 31% of asylum seekers from the country arrived in France and 25% went to Germany.

Turkey generates asylum-seekers to Europe directly, and indirectly as a transit country for asylum-seekers from neighboring countries. For instance in 2001, 112,000 asylum-seekers from Afghanistan, Iran and Iraq arrived in Europe, and accounted for over a quarter of total asylum-seekers to the continent. In 2003, their number fell to under 50,000 and continued to fall to 30,000 in 2004 and 28,000 in 2005, accounting for over 10% of asylum seekers to Europe. A significant portion of these asylum seekers probably used Turkey as a transit zone en route for Europe.

Irregular (undocumented or clandestine) labour migration of Turkish

Irregular labour emigration includes 'illegal entries', 'overstayers', and 'rejected asylum-seekers', which makes it difficult to provide accurate estimates. In addition, family-related migration and asylum-seeking, may contribute to the categories of 'overstayers' and 'rejected asylum-seekers'. In a study conducted in the late 1990s, of all the international migrants interviewed, nearly one quarter stated that they had tried to enter a country without the required papers, or attempted to overstay their visa or permit.¹⁰ Anecdotal evidence of irregular migration in Turkey and Europe indicates that although there were still ongoing flows of irregular migration, the trend was declining. For instance, there were 2,350 Turkish citizens apprehended in Central and Eastern Europe as irregular migrants in 2004 and this figure had dropped to 2,124 in 2005.¹¹

Contract-dependent labour migration

Contract-dependent labour migration has traditionally constituted a large part of Turkish emigration. In 2000, 13,645 workers obtained employment abroad through the Turkish Employment Office (TEO). This figure leapt to over 20,000 in 2001, to 27,000 in 2002, to 34,000 in 2003, to 40,000 in 2004, and to over 60,000 in 2005. This migration was primarily a contract-dependent labour migration, where workers are hired for a period of 3–24 months by Turkish or foreign contracting firms operating mainly in the Commonwealth of Independent States (CIS) and in Arab countries. In 2000, over half (52%) these workers went to the CIS, 18% to the Arab countries, 17% to EU countries, and 10% to Israel. In that year the Russian Federation, Germany, Turkmenistan, Saudi Arabia, and Uzbekistan were the top five receiving countries for Turkish workers. In 2003, the ranking was Russian Federation (31%), Saudi Arabia (17%), Germany (10%), Libya (7%), and Turkmenistan (4%). It appeared that in 2004 while one third of these migrants went to Russian Federation, more than 12% moved to Iraq, and 10% to Kazakhstan. In 2005, the top three destination countries were still the same countries: Russian Federation (32%), Iraq (12%), and Kazakhstan (9%).

This type of migration to EU countries was almost entirely directed to Germany, based on a 1991 bilateral agreement which allowed German firms co-operating with Turkish partners to hire Turkish workers.¹² In 2005, over 1,000 contract-based Turkish workers were sent to Germany, that is, 63% of the workers sent by TEO to the EU countries under the same migration scheme.

10 See Içduygu and Unalan (2002), 'Tides between Mediterranean Shores: Undocumented Migration in the South of Europe', *Papers in Demography*, No. 7, Hacettepe University Institute of Population Studies.

11 Peter Futo and Michael Januli (eds.), *2005 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe*, ICMPD, Vienna 2006.

12 In 2000, 2,100 Turkish workers found jobs in Germany in this framework, i.e over 90% of all workers sent to Europe by the TEO. This figure was 82% in 2001, 85% in 2002 and 78% in 2003 and 71% in 2004.

Migration of professional employees

Although there are no adequate data on this type of migration, one can assume that there has been a considerable flow of university graduates and skilled labour, particularly in the areas of computer sciences, finance, and management, amounting to an annual figure of around 2,000–3,000. The main destination countries are the traditional migrant-receiving countries such as Australia, Canada, the USA, and some European countries.

Trends in immigration

Immigration has been an essential and constitutive element since the early days of Turkey's existence as a nation-state, with international migration to Turkey being almost exclusively constituted of ethnic-Turkish population from bordering countries so that until recently it was confusing to talk of a 'real' foreign (ethnically non-Turkish) population originating from immigration in Turkey. The immigration of recent decades is historically atypical for Turkey, consisting largely of asylum-seekers, refugees, transit migrants, and clandestine workers, who began to arrive in small numbers and subsequently in an ever-rising tide which has reached sizeable figures in recent decades. In the last decade, the influx of foreign nationals, mostly from countries bordering on Turkey and from other nearby countries and regions, has continued at a significant level. The two other components of immigration to Turkey are the more recent legal migrations of professionals and skilled migrants, and the ongoing migration of foreign-national ethnic-Turks living abroad.

Arrival and departure statistics

Although arrival statistics in Turkey do not distinguish between migrants and tourists, they allow us to calculate that around one third of non-nationals arriving in Turkey come from the neighbouring regions, namely the CIS countries, the Balkans and the Middle East.

Inflows of foreign nationals

The inflow of foreign nationals has become increasingly important in the last decade. Besides the migration of ethnic-Turks, often taking the form of asylum, there are four main types of inflows: asylum-seekers and refugees; transit migration flows; illegal labour migration; and registered migration of non-nationals. The first three types of inflow often overlap.

It is estimated that in 2001 over 254,000 foreign nationals were recorded as migrants in Turkey according to the four types of migratory flows mentioned above. Less than two-thirds were legal immigrants, and around a third were irregular and/or transit migrants. Asylum-seekers account for a very small proportion of the flows of foreign nationals. In 2002, the total number of migrants registered in Turkey was just over 240,000, and in 2003 it declined to 212,000. Of these approximately 25% were undocumented. In 2004, there were 61,200 undocumented migrants and around 3,900 asylum-seekers, in addition to over 155,000 foreigners who received residence permits. In 2005, there were over 178,000 foreigners recorded as migrants: 24% irregular migrants, 3% asylum-seekers and 73% regular migrants with residence permits.

Asylum flows in Turkey

Since the early 1980s, Turkey has become a major country of asylum. Regime-change in Iran and then the Iran–Iraq War, the Gulf War of 1990–91 and political turmoil in Iraq contributed to the asylum flows to Turkey. Although based on its 'geographical reservation' in the 1951 Geneva Convention, Turkey does not accept non-European refugees on *de jure* basis, it is a *de facto* situation that almost all

asylum applications in the country are made by non-Europeans. From the late 1990s to the early 2000s, Turkey was received approximately 5,000–6,000 asylum applications a year. As a pragmatic solution, the Turkish authorities, together with the UNHCR Office in Ankara, agreed to handle all applications and then the UNHCR tries to find a re-settlement country outside Turkey for those accepted non-European cases. In the last two years, asylum applications in Turkey have come from over thirty different countries, mainly in the Middle East, Africa and Asia. Iran and Iraq are the two main source countries of asylum-seekers. For instance, in 1999, 3,800 Iranians and 2,500 Iraqis sought asylum in Turkey. The corresponding figures in 2000 were 3,700 and 1,600 respectively. There are also nearly 100 asylum-seekers annually from countries as diverse as Afghanistan, Algeria, China, Kenya, Sri Lanka, Somalia, Nigeria, and Uzbekistan.¹³ Trends in asylum applications in 2001, 2002 and 2003 indicate major changes in terms of numbers from the main source countries: less than 400 Iraqi asylum-seekers in 2003 compared with nearly 1,000 in 2001; while the number of Iranian asylum-seekers slightly increased from 2,500 in 2002 to over 3,100 in 2003. There was a notable change in the composition of asylum-seekers to Turkey in 2003, as the numbers coming from some African countries increased slightly. For instance there were 183 Somali and 64 Sudanese citizens who sought asylum in 2003. Compared to the figure of 3,966 in 2003, having a figure of 3,908 in 2004 and 3,914 in 2005, there was a slight decline in the number of people seeking asylum in Turkey. The most significant change occurred in the case of Iranians when the number of asylum-seeker dropped from 3,108 to 1,716 from 2003 to 2004. Interestingly, there was a considerable increase in the number of Iraqi asylum-seekers, with a change from 342 in 2003 to 1047 in 2005.

Irregular (undocumented or clandestine) migration into Turkey

There are three main types of irregular migration flows into Turkey: clandestine workers; transit migrants; and (rejected) asylum-seekers. The first are *foreign nationals from Eastern European* countries such as Moldova, Ukraine and Romania in search of employment. Turkish farmers and contractors in western Turkey rely on this form of cheap labour, while upper and middle-class Turkish families employ female domestic helpers as babysitters or carers for the sick and elderly. Many of them enter Turkey legally in accordance with Turkish visa requirements but overstay their visas and subsequently become illegals while in the country.

The second form of irregular migration involves *transit migrants* who come to Turkey mainly from the Middle East (Iran, Iraq and, recently, Afghanistan), and from Asia and Africa (Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Nigeria, Somalia, Congo). Turkey has been a key actor in international transit migratory movements for the last two decades. Thousands of migrants, with the intention of temporary stay, enter Turkey and find their way to the developed countries in the West and North. Some of them arrive legally with tourist visas, but often drift into illegality as they overstay their right of entry and go underground, or try to enter a third country without proper travel documents.

The third form consists of *rejected asylum-seekers* who do not return home. Without work permits under Turkish law, they look for illegal forms of employment. It is important to note that Turkey—a signatory of the 1951 Geneva Convention with its ‘geographical reservation’—only grants asylum to persons from Eastern Europe and the CIS. Taking into consideration the fact that thousands of asylum-seekers originate from the Middle East, unless granted refugee status and earn the right to settle in a third country, many of them will go underground and work illegally.

Although some senior officials claim the presence of around ‘one million illegal foreign workers’ in Turkey, there is no reliable data on undocumented immigration. However some indicative numbers are available from the Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum at the Directorate of General

13 BFBA (Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum) at the Directorate of General Security of the Turkish Ministry of the Interior (2001b), *Illegal Migration around the World and in Turkey*, Directorate of General Security of the Ministry of Interior (in Turkish).

Security of the Ministry of Interior which reports nearly 95,000 cases of irregular migration in 2000. Data on the numbers of irregular migrants who have been apprehended indicate a considerable decline in these numbers from around 44,000 irregular migrants apprehended in 2005 compared with over 94,000 in 2000. In 2005, two-thirds of undocumented migrants were caught when entering or departing illegally, and one-third were overstayers.¹⁴ Although the number of apprehended migrants has been declining steadily from the late 1990s to the early 2000s, the composition of migrants has changed significantly: there was a decline in the numbers from Afghanistan and Iraq, Iran, but an increase in the numbers from Asian countries, such as Pakistan, Bangladesh, and India. The annually declining numbers of irregular migrants in recent years may be an indication of less irregular migrants entering Turkey, and improved methods of control and apprehension of the Turkish authorities.

Residence permits

The number of residence permits for periods of over a month issued by the Directorate of General Security is an indirect measure of regular immigration to Turkey. Turkey draws a significant number of immigrants from the Turkish-speaking populations of the neighbouring countries: in 2001, there were around 160,000 foreign nationals with residence permit in the country, over 58,000 from Bulgaria, around 10,000 from Azerbaijan, 7,000 from Greece, another 7,000 from Iran, and 6,000 from the Russian Federation. In 2005, there were around 132,000 foreign nationals with residence permit in the country, nearly 50,000 from Bulgaria, around 8,000 from Azerbaijan, 7,000 from Germany, almost 5,000 from Iraq, more than 4,000 from Iran, and another 4,000 from the Russian Federation. When in 2005 a total of 131,594 permits were issued for non-nationals, of which 22,130 were those with work permits and 25,440 were those with studying permits, and the remaining parts were the dependants of those who are working or studying. A vast majority of the remaining residence permits (nearly three-fourths) were issued to ethnic-Turk foreign nationals most of whom came to Turkey to join relatives or friends living in the country, or to study and work for a limited period. Other foreign citizens arriving in Turkey are mostly highly-skilled workers with jobs in Turkish companies or foreign investment projects based in Turkey.

Naturalisation

Available statistics report that over 56,000 foreign nationals acquired Turkish citizenship in the period 1995–2001, of which 43% obtained it through marriage. Most of those who acquired Turkish citizenship for reasons other than marriage were migrants with some Turkish origin, mainly coming from Bulgaria, Azerbaijan, Romania, the Russian Federation and Iraq. From 2001 onwards, although figures for those who have acquired Turkish citizenship through the marriages were not available, the figures for those who had acquired Turkish citizenship outside marriage made it clear that the numbers were quite small: in 2005 nearly 200 foreign nationals obtained Turkish citizenship, and over 75% of them had some Turkish origin.

Structure of the foreign population

The most recent reliable data, which indicate a very general picture of the foreign-born population in Turkey, are taken from the censuses of 1990 and 2000. The 1990 census reports a total of 1,137,166 people as foreign-born, or 2% of the total population. The first five groups were Bulgarian-born (462,767), Yugoslavian-born (183,499), German-born (176,820), Greek-born (101,752), and Iraqi-born (27,303). In 2002, the State Institute of Statistics disseminated the results of the 2000 census on

¹⁴ In 2005, the country ranking was: Pakistan (25%), Iraq (9%), Moldova (8%), Georgia (5%), Afghanistan (5%), Bangladesh (4%), Ukraine (4%), Iran (3%), Romania (3%), and the Russian Federation (3%).

the foreign-born population in Turkey. In 2000, there were 1,278,671 foreign-born persons in Turkey. Less than 2% of the Turkish population was non-Turkish-born. The first five groups were Bulgarian-born (480,817), German-born (273,535), Greek-born (59,217), Macedonian-born (31,515), and Romanian-born (20,736).

Emigration and the labour market

It was estimated that nearly 2.7 million Turkish citizens were living in Europe in 2005, approximately 105,000 Turkish workers in Arab countries,¹⁵ and over 75,000 workers in the Commonwealth of Independent States (CIS). In addition, some 350,000 Turkish citizens were reported to be present in other countries, the vast majority in the traditional immigration countries such as Australia, Canada, and the USA. With the total number of expatriate Turks at over 3.3 million,¹⁶ the overall emigration picture implies that nearly 5% of the nation's total population was living outside Turkey. The proportion of Turkish citizens working abroad has increased drastically since the mid-1970s: from 2.3% in 1973 to 6% in the early 2000s. If we consider the proportion of Turkish workers abroad in relation to the total Turkish labour force, 5–6% has been employed abroad for the last three decades.

Despite the presence of an ongoing flow of some new emigrants, there appears to have been a slight decline in the number of Turkish citizens living abroad in the last decade, mainly due to their naturalisation in host countries and return migration. In 2003 there were no major changes in migration movements, the total number of Turkish citizens living abroad was over 3.3 million, while the number living in Europe, the Arab countries, and the CIS declined, it was likely that the numbers in other parts of the world were slightly increasing.

The nature of Turkish emigration has changed in terms of the skill profile of emigrants. In the 1960s and 1970s, emigration from Turkey was predominantly unskilled but in the last two decades, emigrant labour has become increasingly highly-skilled, university trained and internationally-oriented, indicating an alarming trend of brain drain from Turkey.¹⁷

The suspension of state-organised labour emigration to Western Europe in the mid-1970s did not curtail all emigration from Turkey. New destination areas began to draw thousands of emigrants from the country, and Europe remained a long-standing receiver for an increasing number of newcomers from Turkey. The numbers of Turkish migrants in Europe increased continuously from 600,000 in 1972 to over 3.5 million in the early 2000s.

Turkish emigrant populations around the world are primarily the product of four distinct periods of modern Turkish emigration, shaped by changes in the international migratory regimes:

- 1961–1974 was characterised by massive labour migration to Western Europe;
- 1974–1980 started with the oil crisis which caused the decline of Turkish labour migration to Western Europe, and precipitated emigration to Arab countries;
- in the 1980s migration was dominated by relatively low labour flows to Arab countries;
- the early 1990s to date, has been characterised by a shift of labour flows away from the Arab countries to the FSU countries.

15 Ahmet Içduygu (2000), 'SOPEMI Reports for Turkey: 1999', OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 6–8 Dec.; Içduygu (2000), 'The Globalization of Mobility and the Politics of International Migratory Regimes: the Transit Migration in Turkey', *International Social Science Journal*, 165, 357–67; Içduygu (2001), 'SOPEMI Reports for Turkey: 2000', OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 5–7 Dec.; Içduygu (2002), 'SOPEMI Reports for Turkey, 2001', OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 4–6 Dec.

16 This excludes just over 200,000 emigrants who have been naturalised in receiving countries.

17 There are no direct statistics to illustrate this trend, but a number of studies provide indirect evidence See Içduygu (2004), 'SOPEMI Reports for Turkey, 2003', OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 8–10 Dec.

The nature of the emigrant populations differs considerably according to the destination region: Europe, Arab countries and the CIS. Turkish emigrant communities in Europe continue to increase in size, while the size of the predominantly male worker communities in Arab countries and the CIS fluctuated from one year to another due to the nature of contract-dependent labour migration.

Immigration and the labour market

The only direct evidence on foreigners in the Turkish labour market is based on residence permits issued by Directorate of General Security. In 2001 and 2002, over 14% of all residence permits were issued on the basis of work permits. In 2005 there were over 22,000 foreigners with work permits, accounting for 17% of the total 131,594 foreigners residing in the country.

However, there is indirect evidence that the use of illegal migrant labour in Turkey is increasing rapidly. Not only transit migrants who arrive in Turkey illegally in order to migrate to a third country, but also a large proportion of legal entries from neighbouring countries become illegal migrant labour. The largest groups are from Iran, Iraq, Moldova, Afghanistan, Pakistan, Romania, Bangladesh, the Russian Federation, Ukraine and Georgia. Domestic work and the entertainment sector are the largest employers of illegal female workers, and construction and agriculture employ the largest numbers of illegal male workers. For recent years, we can make a cautious estimate of around 50,000–100,000 foreign workers annually employed illegally in Turkey.

Remittances

Since the onset of mass labour migration from Turkey in the early 1960s, remittances have become an important element of the Turkish economy, a key source of foreign exchange and have made a major contribution to offsetting the country's trade deficits. In the 1980s, remittances on average helped cover some 50% of the balance of trade deficits. In the 1990s, the corresponding figure was over 35%. It seems that, as the Turkish economy becomes integrated into the world economy through liberalization, the relative size of remittances has begun to decline, but they continue to pay for a large portion of the trade deficits: in 1999 remittances accounted over 43% of the trade deficit and over 2% of GNP. In 2000 the contribution of remittances to the trade deficit was much less than in 1999, but its contribution to GNP was almost the same. In 2001, there was a remarkable decline in remittance income, and this continued to fall in 2002 and 2003, indicating lowest levels of remittances to the country in the last 25 years as was reflected by the proportions of the total trade deficit, exports, and GNP. One must bear in mind that it is increasingly difficult to define, measure and calculate the total size of remittances in a liberalised financial system and economies as they are not the same entities that we thought of in 1960s, 1970s, and 1980s.

In 2005 there was a drop in remittance income compared to 2000 of over 80% (from US\$ 4,560 million to US\$ 804). In 2002, remittances only accounted for 12% of the trade deficit and 1% of GNP. What was significant was that the contribution of remittances in 2003 to the trade deficit, exports, and GNP fell to its lowest level since the early 1970s. According to the official statistics, a very sharp decline has been observed in the amount of remittances to Turkey in 2005 (US\$ 804), the lowest recorded figure since the early period of migration. Remittances in 2004 accounted for only 2% of the trade deficit, and only two per thousand of Gross National Product. It appeared that the amount of remittances remained at the same level of the previous year with a minor increase. However, some experts point out that although there has been a real decline in the amount of remittances to Turkey in recent years, some significant portion of the decline observed in the figures might be due to the changing calculation of remittances in the national budget system, particularly since 2003.¹⁸

18 Personal communication with Serdar Sayan (Department of Economics, TOBB University, Ankara).

Finally, it is interesting to note that revenue from the ‘suitcase trade’ made by migrants to Turkey, particularly those from former Eastern bloc countries, is highly significant compared to total remittance income. For instance, for the period 1996–2003, the former was always higher than the amount gained from the latter. In 2005, the amount of revenues from the ‘suitcase trade’ was nearly US\$ 3.5 billion or four times higher than revenues from remittances of the same year.

Turkey: the legal dimension of migration

Lami Bertan Tokuzlu

Introduction

Due to its geographical position Turkey has always been a transit and target country *and* a source country for migrants. The legal provisions regulating migration have been shaped by three developments following the creation of the Republic of Turkey in 1923.

The first development was the influx of Turkish migrants from the former Ottoman Empire returning to their homeland to avoid the rising wave of nationalism in former Ottoman territories. In 1923 the Treaty of Lausanne marked the end of the Greco–Turkish War and a Protocol dealt with the exchange of populations between the two countries. This was followed by the 1934 Law on Settlement which encouraged the return of people of Turkish descent or Turkish culture.

The second development was the emigration of Turkish workers to European countries as of the early 1960s. Turkey signed bilateral treaties on the status of emigrants and legislated to facilitate the cultural, economic and legal ties of Turkish migrants with their homeland. When destination countries rejected dual citizenship and forced migrants to resume their Turkish citizenship, legislators created a new status giving former Turkish nationals and their children rights almost equivalent to those of Turkish citizens. These legal arrangements became more comprehensive as the number of target countries increased with Turkey's integration in foreign markets.

The third development is the process for Turkish accession to the European Union (EU). The Accession Partnership for Turkey was adopted on 8 March 2001,¹ revised on 26 March 2003,² and sets out objectives for migration and asylum policy concerning Turkey's accession to the EU:

- to pursue alignment of visa legislation and practice with the *acquis*
- to adopt and implement the *acquis* and best practices on migration (admission, readmission, expulsion) with a view to preventing illegal immigration
- to continue alignment with the *acquis* and best practices for border management in preparation of full implementation of the Schengen *acquis*
- to align the asylum *acquis*, including the 'geographical limitation', to strengthen the system for asylum applications, to develop support facilities for asylum-seekers/refugees

Turkey's National Programme for the Adoption of the Acquis³ includes the adoption of the Law on Aliens and the Law on Asylum. Some of the ambitious plans in the National Programme had to be revised later in the more detailed Action Plan for Asylum and Migration.⁴ The Plan remains an ambitious document and details existing legal practice and mid-term and long-term goals including the Law on Asylum and the Law on Aliens. These two laws will bring Turkish legislation into line with the EU *acquis*, and establish a more effective legislative framework for asylum and migration issues

1 Council Decision of 8 March 2001 (2001/235/EC) OJ L 85/13 24/03/2001.

2 Council Decision of 19 May 2003 , 2003/398/EC (OJ L145) 12/06/2003.

3 Official Journal of the Republic of Turkey (henceforth 'Official Journal') 25178 bis, of 24 July 2003, available on-line at <http://www.abgs.gov.tr/NPAA/up.htm>.

4 See Asylum and Migration Legislation, published as a result of cooperation between the Turkish Ministry of the Interior and UNHCR Turkey as a part of the EU Twinning Project on Asylum on Migration, Feb. 2005, pp. 1–63. <http://www.unhcr.org.tr/> and <http://www.egm.gov.tr>.

which are currently regulated by different pieces of legislation. While efforts to introduce legislation are pending, the government has made visible progress in implementing the existing legal structures including the European Convention on Human Rights by adopting directives.

The status of migrants under Turkish law

The Turkish Constitution distinguishes between aliens and Turkish citizens in political and labour-market participation,⁵ but this is an exception to the general rule of non-discrimination. The amended Article 90 of the Constitution provides that: 'International agreements duly put into effect bear the force of law [...]. In case of contradiction between international agreements on fundamental rights and freedoms [...] the provisions of international agreements shall be considered.'⁶ Thus, treaties on basic rights and freedoms take precedence over domestic legislation. Migrants are among the beneficiaries of this radical amendment to the system of basic rights and the new Article 90 contains a message to Turkish legislators and the judiciary to be more conscious of international law treaties on human rights issues. An example is the amendment of Article 59 of the new Turkish Penal Code⁷ which allowed the automatic deportation of any foreign national sentenced to imprisonment for two years or more for an offence committed, following the execution of their punishment and which conflicted with the European Court of Human Rights' (ECHR) jurisprudence since it did not consider the likelihood of persecution in the receiving country or family unity.⁸ The National Assembly reacted by amending Article 59 one day before it was due to come into effect on 1 April 2005.⁹

The legal framework for entry,¹⁰ residence and removal

The regime governing entry and residence in Turkey is more liberal and flexible than the current EU *acquis* and has to balance its interests for accession to the European Union and EU calls to tighten its entry regime with the demands of its growing tourist industry for a liberal visa policy.

The National Programme for the adoption of the *acquis* listed a series of amendments to Turkish law regulating the visa regime. The government planned to adopt the EU negative visa list of third countries whose nationals must hold a valid visa when entering Turkey and those whose nationals are exempt, by the end of 2004.¹¹ In a first step Turkey introduced visa requirements for Bahrain, Qatar, Kuwait, Oman, Saudi Arabia and the United Arab Emirates subject to EU visa requirements, as of 1 September 2002.¹² The European Commission's 2004 Report on Turkey's progress on accession

5 The Law on Work Permits for Aliens amended earlier legislation prohibiting a long list of activities, but maintained restrictions on the employment of non-nationals in a number of laws. However, Turkey's ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families in 2004 improved labour-market access and in 2003 legislation to prevent illegal employment, and complementary regulation have helped prevent illegal and low-paid employment of non-nationals and facilitated employment-oriented migration.

6 Law on the Amendment of Certain Provisions of the Constitution of the Republic of Turkey, Official Journal 25469 of 22 May 2004.

7 Law 5237, Official Journal 25611 of 12 Oct. 2004.

8 See, for instance, *Amrollahi v. Denmark*, Judgement of 11 July 2002, Appl. 56811/00.

9 Law 5328, Official Journal 25772 bis of 31 March 2005.

10 The Passport Law (Art. 8) lists those forbidden entry to Turkey, including those accused or sentenced for crimes leading to extradition, those previously deported from Turkey, those suspected of planning to undermine security and public order in Turkey or helping or participating with persons wishing to do so, prostitutes and persons inciting women to prostitution and persons involved in trafficking women for prostitution and other types of traffickers and smugglers, those without the means to support themselves, or without a person to support them or a guarantor attesting that they will not work in jobs reserved for Turks.

11 Annex I of Council Regulation (EC) No. 539/2001 of 15 March 2001.

12 In a second step, thirteen countries were listed for visa requirements (in force as of May–July 2003).

indicated that it had continued to align with the EU's negative visa list and introduced visa requirements for citizens of Azerbaijan. However, the Action Plan made no reference to the EU's negative visa list, and it remains to be seen whether Turkey will introduce visas for nationals from Iran, Bosnia-Herzegovina, Kirgizistan, Macedonia, Morocco and Tunisia.

The National Programme also cites planned amendments to the Passport Law and to parts of the Law on Residence and Travel for Aliens (hereafter Residence and Travel Law) to bring Turkish law into line with Council Regulation (EC) No. 1683 of 29 May 1995 on a uniform format for visas. Although there is no reference to a uniform visa format in the Action Plan, Turkey submitted a draft law amending the passport legislation in January 2004, abolishing common passports for a uniform visa format. Amendments were planned to the Passport Law and the Aliens Act to introduce airport transit visas by 2006. Finally, issuing visas at border crossings should have been abolished by the end of 2005 but to date the law has not been amended.

Passport Law 5682/1950¹³

Aliens may enter Turkish territory according to the procedures and principles set out in the Passport Law and the Residence and Travel Law. Turkish citizens and aliens must present a valid passport or passport substitute document on entry or and departure from Turkey and a visa. The Ministries of the Interior and the Foreign Ministry have the power to decide what documents can be accepted as a substitute for a passport, other than those determined by law and international treaties. Turkey is party to the European Agreement on Regulations Governing the Movement of Persons Between Member States of the Council of Europe¹⁴ which provides that 'Nationals of the Contracting Parties, whatever their country of residence, may enter or leave the territory of another party by all frontiers on presentation of one of the documents listed in the appendix to this Agreement' (Art. 1). Accordingly, citizens from Council of Europe member states that are party to this Agreement are allowed entry to Turkish territory using their identity cards, but only for visits of not more than three months: valid passports are required for all visits of over three months.

An alien attempting to enter Turkish territory without a valid passport or document will be refused entry, but aliens claiming to have lost their passports/documents while travelling may be allowed entry, provided they apply to the nearest government office and reside at a place indicated by the local government director until the end of the investigation made by the Ministry of the Interior.

Migrants who come to Turkey 'by government permission' are admitted even without a passport, provided they hold a document issued by a Turkish consulate or official delegation. The admission of refugees and aliens, other than those subject to the settlement regulations, who come to Turkey to settle, with or without passports, is generally subject to approval by the Ministry of the Interior.

Visa requirements

Aliens must have an entry visa affixed to their passports or substituting documents in order to enter Turkish territory. As a general rule, visas are issued by the Foreign Ministry via its consulates and nationals requiring visas must apply to Turkish missions abroad. Citizens of some countries may have their visas 'sealed' at the border on entry. Citizens of specified countries may enter Turkish territory without a visa for a specified period of time on the basis of visa exemption agreements.

If the duration is not specified a visa allows the holder to reside in Turkey according to the legislation on residence and travel of aliens and provided entry takes place within a year of the date of

13 Passport Law 5682 of 15 July 1950, Official Journal 7564 of 24 July 1950.

14 Official Journal 10972 of 1 Dec. 1961.

issue. Those attempting to enter Turkey without a visa must apply to the security authorities. Passports that are ‘sealed for aliens’ and granted to stateless persons by a decision of the Ministry of the Interior and valid for single entry to or departure from Turkey do not require a visa.

Granting or rejecting a visa application is, in principle, at the discretion of the consulate, but there are cases where the consular authorities are required to obtain Foreign Ministry approval. The Ministry of the Interior is responsible for controlling the validity of travel documents and visas at the borders.¹⁵

The Passport Law regulates visas for single and double entry, transit, and return.¹⁶ A transit visa can be issued as a single or double entry visa. Visa exemptions are authorised through international treaties or unilaterally. Turkey’s complex and flexible visa system has four categories of exemptions for 30, 60, and 90 days and permanent exemptions for citizens of specified countries.

Citizens of countries exempted from visa requirements on the basis of bilateral or multilateral agreements may enter Turkey without a visa. The Passport Law provides for conditions where no visa shall be requested at the time of entry. Accordingly; ‘Aliens travelling with individual or joint passports for proceeding to other countries or for tourism [...] may tour and spend the night in cities where respective Turkish ports or airports are located subject to the permission of local security bodies.’ Similarly, transit air passengers do not require a visa provided they remain in the airport.

Law 5683/1950 on Residence and Travel of Aliens amended by Law 4360/1998¹⁷

Aliens who enter Turkey legally in accordance with the Passport Law have the right to reside and travel in Turkey. The right to take up residence is covered in international conventions and national legal texts so that aliens entering Turkey may reside in the country without a residence permit for up to 90 days provided that the duration of their visa exemption or period of residence is at least 90 days. However, the Law is full of vague provisions giving the authorities extensive discretion on restricting the residence and movement of aliens. Most of the standards are set by internal directives of the Ministry of the Interior. The movement or residence of aliens may be prohibited in specific districts other than those where aliens are already prohibited by law to enter or reside (Art. 2).¹⁸ Aliens wishing to remain in Turkey for over a month must apply for a residence permit, but in 2003 this was extended to 90 days if the period on the visa sticker is insufficient (Art. 3).¹⁹ Thus, aliens not requiring a visa may reside in Turkey until the end of the visa exemption period (30, 60 or 90 days) without applying for a residence permit. Aliens issued with a sticker visa may reside in Turkey without applying for a residence permit for 15, 30, 60 or 90 days as indicated on the visa.

Another group not covered by the general rule under Article 3 but who receive preferential treatment are those who visit Turkey for national/international historical-cultural, artistic, festivals, sports events or health treatment with a ‘tourist’ visa and who may remain in Turkey for 120 days without having to obtain a residence permit if no other restriction is indicated on the visa. Foreign nationals visiting Turkey to tour the country or for the reasons indicated above with collective passports do not have to apply for a residence permit up to 90 days if the visa exemption period or the period indicated on the visa is sufficient. Foreign nationals visiting Turkey and holding triptych

15 Rona Aybay, *Yabancılar Hukuku*, Istanbul Bilgi University Publications, No. 89, Jan. 2005, pp. 120–21.

16 Respectively, Art. 28(A), Art. 28 (C), Art. 29 and Art. 28 (B).

17 Law 50/5683 of 15 July 1950 on Residence and Travel of Aliens in Turkey amended by Law 4360 of 1998, Official Journal 7564 of 24 July 1950.

18 Law 2565 of 18 Dec. 1981 Regarding Military Prohibited Zones and Security Zones, Official Journal 17552 of 22 Dec. 1981.

19 Decree 6641 of the Council of Ministers of 22 Dec. 2003, Official Journal 25340 of 8 Jan. 2004. See also, Directive 14 of 16 Jan. 2004 adopted by the Ministry of the Interior.

documents (motor vehicle ‘passport’) and entry cards issued by the International Automobile Association are exempt from the obligation to apply for a residence permit for up to 120 days. Finally, members of NATO forces, foreign diplomatic missions and international organizations (such as the UN) are exempt from the obligation to apply for a residence permit until the end of their assignment.

Duration of residence permits

This varies according to the purpose of the visit, the applicant’s country of origin, and particular characteristics/affiliations of the applicant., but is generally not over five years, but can be extended or curtailed by the Ministry of the Interior in accordance with the principle of reciprocity and in consultation with the Foreign Ministry. Countries are classified as Group A (OECD member states), and Group B (all other countries).

Long-term residence permits: Nationals of EU and OECD member states (Group A) are granted a permit for three years and subsequently five years. However, those who acquire property and who plan to settle in Turkey and consider it the centre of their social and family life are granted a five-year residence permit in both the initial and subsequent applications. Group B nationals who obtain a visa from Turkish consulates are initially granted a residence permit for one year and two years in subsequent applications if no further limitations are indicated on the visa.

Short-term residence permits: nationals of Group B countries who visit Turkey with a visa from a Turkish representation abroad or a sticker visa or who benefit from a visa exemption are granted a residence permit for three months if they apply for a residence permit when their visa expires.

Aliens married to Turkish citizens: Group A nationals married to Turkish citizens obtain a five-year residence permit. Group B nationals married to Turkish citizens are initially granted a one-year and subsequently two-year residence permit. The permit is revoked if the marriage is proven false.

Aliens married to an alien who has a residence permit in Turkey: the husband/wife of a person with a residence permit in Turkey is granted a permit for a duration equal to that of their spouse.

Aliens wishing to reside with a Turkish citizen or an alien with a residence permit in Turkey: Group A nationals applying for a residence permit in order to join a son/daughter who is a Turkish citizen, are granted a five-year residence permit. Group A nationals applying for a residence permit in order to join a son/daughter who has a residence permit in Turkey, are granted a five-year residence permit. Group B nationals applying for a residence permit in order to join a son/daughter who is a Turkish citizen, are initially granted a two-year residence permit. Group B nationals applying for a residence permit in order to live with a son/daughter who has a residence permit in Turkey, are granted a permit equal to the duration of the residence permit of the son/daughter. An alien applying to join a brother/sister who is a Turkish citizen is granted a three-month residence permit.

Residence permits for alien minors: An alien minor whose mother/father is a Turkish citizen or has a Turkish residence permit is granted a residence permit for up to five years. The Residence and Travel Law makes no provision for aliens born in Turkey but in practice, the legal guardian of an alien child born in Turkey must apply for a residence permit within a month of the birth.

Residence permits for health care: Aliens visiting Turkey for healthcare on a short-term or sticker visa or with a visa exemption are granted a residence permit for the period of treatment.²⁰

Residence permits for foreign students: The law regulates the entry and residence of foreign students to Turkey. Once enrolled in a higher education institution, aliens may receive a residence permit upon submitting the relevant documents and must submit documentary evidence of renewed enrolment, in particular to extend their residence permits. Where aliens are enrolled in schools other

²⁰ Here and below, see <http://www.konya.pol.tr/yabancilar.htm>.

than those providing higher education within the framework of applicable legislation, a residence permit for educational purposes is issued regardless of the requirement to obtain an education visa. This is also valid for aliens 'pending an asylum decision', 'recognized as asylum-seekers', or 'recognized as a refugee' in Turkey.

Residence permits issued for business networking and market research: Aliens visiting Turkey for business or commerce by obtaining visas or benefiting from visa exemptions are granted a residence permit for three months on the date of expiry of the visa, after their declarations have been verified and the approval obtained.

Residence permits issued to stateless persons: Foreign nationals who visit Turkey and lose their nationality and are deemed stateless after investigation by the Ministry of the Interior are granted a two-year residence permit. Aliens who do not have a citizenship bond with a third country are allowed to remain in Turkey by the Ministry with an irregular citizenship status are granted a two-year residence permit.

Residence permits issued for deportation

An alien who visits Turkey but fails to leave by their visa expiry date may be granted a residence permit for up to fifteen days. This does not apply to aliens apprehended by, or reported to, the police. Aliens subject to a deportation order but who cannot be deported to a third country because they do not have a passport or for other reasons (Art. 23), shall reside in the place specified by the Ministry of the Interior, with what is known as a '23 document' until the deportation is finalised. In practice, this article is often invoked for illegal migrants, particularly from Africa.

The Residence and Travel Act provides that: 'Aliens whose stay in the territory is deemed to be in violation of public order or political or administrative requirements by the Ministry of the Interior are invited to leave Turkish territory within a fixed period of time. Those remaining in Turkey after the expiry of such period may be deported' (Art. 19). The concepts of 'public security' and 'public order' constitute the general conditions and elements of preventive police authority. The term 'political and administrative requirements' is not a legal concept with a known scope and limit. The authority of the administration to exercise judicial discretion is considerably wide in applying it as a reason for deportation. The 'fixed period of time' is decided by the administration, taking into account the location, health conditions and available transportation means of the alien in question. A person subject to a deportation order is invited to leave Turkish territory voluntarily but is deported if they fail to do so within the period specified. The Ministry of the Interior may delegate power to the authorities in border and coastal provinces to deport those requiring an immediate deportation action on the grounds of their posing a threat to public security and order without consulting the Ministry.

Preferential residence treatment for citizens of the Turkish Republic of Northern Cyprus

Citizens of the Turkish Republic of Northern Cyprus are no longer subject to the provisions of Law 2527 Allowing Aliens of Turkish Descent to Practice Their Professions in Public and Private Institutions or Enterprises in Turkey (hereafter Turkish Descent Professions Law) as a result of the Treaty between the Republic of Turkey and the Turkish Republic of Northern Cyprus on the Provision of Additional Allowances to the Citizens of the Two Countries²¹ which creates a new status for aliens in question exempting citizens of the Turkish Republic of Northern Cyprus from the need to obtain a residence permit in order to reside in Turkey.²²

21 Treaty Between the Republic of Turkey and the Turkish Republic of Northern Cyprus on the Provision of Additional Allowances to the Citizens of the Two Countries of 19 July 1999.

22 Available on-line at <http://www.kirklareli.pol.tr/yabanci/yabanciislemleri.asp#statugrubu>.

Preferential residence treatment of former Turkish nationals

The Turkish Citizenship Act was amended in 1995²³ when Turkish migrants abroad were forced to resume Turkish citizenship by their host countries. It created a new status allowing former Turkish nationals to maintain their ties with their homeland so that aliens who acquired Turkish citizenship by birth and later had to resume it and their legal successors are treated in the same way as Turkish citizens on residence issues. These aliens are granted a personal status document ('Pink Card'), on application to Turkish missions abroad or the General Directorate of Population and Citizenship Affairs and Provincial Directorates of Population and Citizenship.²⁴

Preferential residence treatment for aliens of Turkish descent

The Law Allowing Aliens of Turkish Origin to Practice Their Professions in Public and Private Institutions or Enterprises in Turkey²⁵ does not specify how to define 'Turkish descent' and a by-law adopted fifteen months later²⁶ does not define the term 'aliens of Turkish descent', but provides a procedure for determining an 'alien of Turkish origin'. Applications for work permits are considered by the Ministry of the Interior. In practice, there have been instances where applicants presented documents from the representations of their country of origin testifying to their Turkish descent and obtained a residence permit in order to be exempted from the charge for residence permits.²⁷ However, the Ministry clarified that such documents are not valid for determining 'Turkish descent'. The Law refers to 'aliens of Turkish descent residing in Turkey' and stipulates that the applicant must have a residence permit prior to obtaining a work permit.

Law on Settlement 2510/1934²⁸

This law deals with the admission and settlement of migrants and refugees, their protection and exemptions. An immigrant is defined as a 'person of Turkish descent abroad who wishes to [...] settle in Turkey and [...] persons or tribes of Turkish descent and [...] persons attached to Turkish culture who wish to come collectively and settle in Turkey.' (Art. 3, par. 1). The law differentiates between persons 'of Turkish origin' and those 'attached to Turkish culture' (Art. 4).²⁹ The Law authorizes the Council of Ministers to decide which individuals and country nationals are 'attached to Turkish culture' (Art. 3, par. 2) and lists persons who shall not be accepted as migrants such as those who are not attached to Turkish culture, anarchists, spies, gypsies and deported persons.

Refugees are another category of protected persons under the Law. The definition of 'refugee' under the Law on Settlement, however, differs radically from the definition in the 1951 Convention on the Status of Refugees. This may be due to the fact that the Law was adopted 16 years before the 1951 Convention and focused on the settlement of Turkish descendants who in former Ottoman territories.

The Law defines refugees as 'persons who take shelter in Turkey in order to reside temporarily on account of compelling reasons without the intention to settle permanently' (Art. 3). The Turkish courts

23 Turkish Citizenship Law 403, amended by Law 4112 of 7 June 1995.

24 Available on-line at <http://www.konya.pol.tr/yabancilar.htm>.

25 Law Allowing Aliens of Turkish Origin to Practice Their Professions in Public and Private Institutions or Enterprises in Turkey, Official Journal 17473 of 29 Sept. 1981.

26 By-Law Allowing Aliens of Turkish Origin to Practice Their Professions in Public and Private Institutions or Enterprises in Turkey, Official Journal 17928 of 14 Jan. 1983.

27 Law 492, Charges Act, of 2 July 1964, Official Journal 11756 of 17 July 1964.

28 Law on Settlement, 2510 of 14 June 1934, Official Journal 2733 of 21 June 1934.

29 Settlement Immunities Regulation, Council of Ministers Decree 2/1777 of 27 Dec. 1934, Official Journal 2898 of 5 Jan. 1935.

have been criticised for their use of the terms of ‘migrant’ and ‘refugee’ under the Law on Settlement interchangeably and even for the same person, in a judgement.

The status of an individual application shall be decided by the Ministry of the Interior taking into account the opinion of the Ministry of Health and Social Assistance. For collective applications an order from the Ministry of Health and Social Assistance is required taking into account the opinion of the Ministry of the Interior. Turkish consulates grant migrant visas to applicants accepted by the Ministry of the Interior if the country of origin grants that person a passport. If the country of origin rejects the application a Turkish consulate issues a migrant document to the applicant.

Aliens of Turkish descent wishing to settle permanently in Turkey, on condition that they do not request government assistance, can enter on migrant visas issued by Turkish consulates. Turkish consulates may issue migrant visas or documents to these persons without the approval of the Ministry of the Interior on condition that the applicant is able to support themselves and makes a declaration of undertaking. Turkish consulates may only provide a migrant visa/document to aliens who are ‘attached to Turkish culture’ with the approval of the Ministry of the Interior.

Migrants must register themselves and any family members with the authorities in the place where they cross the border or disembark within one week, receive a migrant document and sign a declaration for admission into citizenship. Persons accepted as migrants are immediately admitted to Turkish citizenship by a decision of the Council of Ministers.

Deportation, expulsion and extradition

Turkish law on deportation, expulsion and extradition is based on a profusion of legal texts. These include the European Convention on Human and its Protocols, the UN Covenant on Civil and Political Rights, the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Trans-national Organized Crime, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Convention Relating to the Status of Refugees, the International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families, the Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War, the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, the European Convention on Establishment, the European Social Charter, the European Convention on Social and Medical Assistance, the European Convention on Extradition, the Second Additional Protocol to the European Convention on Extradition, the Constitution of the Republic of Turkey, the Law on Residence and Travel of Aliens, Turkish Criminal Law, the Turkish Passport Law, Turkish Citizenship Act and By-law 94/6169 on population movements and aliens entering Turkey, to seek asylum in Turkey or requesting residence permits in order to seek asylum elsewhere.

European Convention of Human Rights and the Protocols

A state’s right to control entry, residence and expulsion of those considered a threat to national security and public order may be restricted by international or national law.³⁰ The jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECHR) is a safety net for non-nationals faced with expulsion, deportation or extradition and developed under Article 3 of the Convention which prohibits torture, and inhuman or degrading treatment or punishment.³¹ Thus, the state cannot deport, expel or extradite

30 Katharina Röhl, *Fleeing Violence and Poverty: Non-Refoulement Obligations under the European Convention of Human Rights*, UNHCR, Jan. 2005, p. 6. Rona Aybay, *Yabancılar Hukuku*, Istanbul Bliği University Publications, No. 89, Jan. 2005, pp. 227–28.

31 *Soering v. United Kingdom*, ECHR, Judgement of 7 July 1989, Appl. 14038/88. See *Ahmed v. Austria*, ECHR, Judgement of 17 Dec. 1996, Appl. 25964/94; *H.L.R. v. France*, ECHR, Judgement of 29 April 1997, Appl. 24573/94.

a person who faces a risk of violation of the right in Article 3 even if they pose a threat to public security or order. This protection under the European Convention on Human Rights distinguishes it from other international law instruments, e.g. the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees. Turkey had to rework its deportation/expulsion system after the Court found it in violation in the case of an Iranian woman who would have faced stoning, whipping or flogging if deported.³²

The Convention has been invoked in cases where the Court stressed the procedural guarantees while limiting a person's right to liberty and security.³³ This may be a problematic provision for Turkey since lawyers and representatives of NGOs are not allowed into airport transit zone to provide legal assistance to those seeking protection under international law. Turkey is also making attempts to improve the detention conditions for persons facing deportation/expulsion.

The Court has made a number of judgements on the right to family life under Article 8 of the Convention³⁴ where it reviewed the validity of deportation orders that would separate family members. Article 8 does not contain an absolute right and thus the Court applies a 'needs' test in its rulings where it strikes a balance between public order or national security and individual rights.

The Convention is an effective remedy against orders for deportation, expulsion or extradition. The UN Covenant on Civil and Political Rights provides a similar safety net against deportation orders since Turkey has recently ratified the Covenant and the Optional Protocol.³⁵

Convention Relating to the Status of Refugees

Turkey is a party to the Convention Relating to the Status of Refugees with a 'geographical limitation' but in practice the guarantees concerning expulsion and prohibition of expulsion or return ('*refoulement*') are not subject to this limitation and these rights are even applicable for asylum-seekers from non-European countries.

By-law 6169/1994 stipulated the procedures and principles for population movements and aliens entering Turkey to seek asylum either from Turkey or requesting residence permits in order to seek asylum in another country in implementation of the Geneva Convention. It also contains provisions that do not necessarily correspond to Turkey's obligations under the Convention, e.g. although Turkey has a 'geographical limitation', the by-law contains an 'asylum-seeker' status (i.e. refugees), although Turkey is not obliged to grant them refugee status since they are non-Europeans. The 'asylum-seeker' status allows them to remain in Turkey temporarily until their status is determined by the UNHCR and they are resettled elsewhere.

The by-law contains a deportation procedure whereby a refugee or asylum-seeker legally residing in Turkey can only be deported by the Ministry of the Interior under the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees or for reasons of national security and public order. Appeals against deportation may be made to the Ministry within fifteen days.

The by-law was a reaction to the mass influx of Kurdish refugees from Iraq in 1988 when Turkey's call on the international community for burden-sharing went unheeded. When mass fluxes of refugees reoccurred in 1992 Turkey closed its borders and was heavily criticized for violating the principle of non-

32 Jabari v. Turkey, ECHR, Judgement of 11 July 2000, Appl. 40035/98.

33 Amuur v. France, ECHR, Judgement of 25 June 1996, Appl. 19776/92; Cahahal v. United Kingdom, ECHR, Judgement of 15 Nov. 1991, Appl. 22414/93; Dougoz v. Greece, ECHR, Judgement of 6 March 2001 Appl. 40907/98; Conka v. Belgium, ECHR, Judgement of 5 Feb. 2002, Appl. 51564/99.

34 Amrollahi v. Denmark, ECHR, Judgement of 11 July 2002, Appl. 56811/00; Gül v. Switzerland, ECHR, Judgement of 19 Feb. 1996, Appl. 23218/94; Ahmut v. the Netherlands, ECHR, Judgement of 26 Oct. 1996, Appl. 21702/93.

35 See Human Rights Committee, General Comment No. 15: The Position of Aliens under the Covenant. 1986, UN. Doc. HRI/GEN/1/Rev/5.

refoulement. In the event of a population movement and arrival of aliens at the Turkish borders ‘provided that Turkey’s obligations under international law are maintained, and taking into account its territorial interests, population movements must be stopped at the border, and that asylum-seekers must be prevented from crossing over into Turkey.’

Law 5683 on the Residence and Travel of Aliens

This law provides for the removal of any alien whose presence in Turkey is deemed a risk for public security and who is invited to leave the country by a specific date after which time they may be removed by force. The provision also applies if an alien commits a crime in Turkey and criminal law provides that any alien sentenced to imprisonment and who has served their sentence or been released on condition may be considered for expulsion by the Ministry of the Interior.

Turkish citizenship through parentage, place of birth, marriage or naturalization³⁶

Parentage and Turkish descent: children born to a Turkish father/mother, in or outside Turkey, are deemed Turkish citizens. Children born of alien mothers outside marriage are deemed Turkish citizens if, through parentage, they become related to a Turkish man by legitimization, affiliation proceedings or legal paternal recognition.

Place of birth: children born in Turkey, but unable to acquire Turkish citizenship through their parents are Turkish citizens. Children found in Turkish territory are considered to have been born in Turkey, unless the contrary is proved.

Marriage: Applicants must have been married for at least three years, and husband and wife must live together. The Citizenship Law³⁷ was amended to avoid marriages of convenience to traffic women; previously women acquired citizenship automatically by a simple declaration

Naturalization: Applicants must be a legal adult, have resided in Turkey for at least five years immediately preceding their application, display characteristics which support their decision to settle in Turkey, have a clean record, be free from dangerous illness, have an adequate knowledge of the Turkish language, and the means to support themselves and any dependents.³⁸

The law facilitates links with former Turkish nationals, particularly those who had to resume Turkish citizenship due to restrictive laws on dual citizenship in the host country and the Council of Ministers may re-naturalize those who have lost Turkish citizenship. A person who loses their Turkish citizenship shall be treated as an alien, but those who acquire citizenship by birth, and lose it, and any underage children, receive the same treatment as Turkish nationals.³⁹ The by-law also refers to citizens of the Turkish Republic of Northern Cyprus, who automatically acquire citizenship on application to a provincial directorate or a Turkish representation abroad.

36 Citizenship Law 403, 11 Feb. 1964 amended by Law 2383 of 1981 Law and 4866 of 2003.

37 Amendment to Turkish Citizenship Law 403, Official Journal 25127 of 3 June 2003.

38 The Law also regulates naturalization in exceptional cases, e.g. adult children born after their parents lost their Turkish citizenship, those married to Turkish citizens and their adult children, those of Turkish descent, their spouses and children, those who settle in Turkey in order to marry a Turkish citizen, or those who make an important contribution in the arts and social, economic, academic, scientific or technical fields.

39 Amendment to the Turkish Citizenship Law 4112 of 7 June 1995, Official Journal 22311 of 12 June 1995 and the status was extended to the children of those covered by Law 5203 of 29 June 2004. This excludes compulsory military service, the right to vote or stand as a political candidate, the right to work as a public servant and some other minor exemptions.

Readmission Agreements

Turkey has a policy of signing readmission agreements with source countries, then transit countries and then countries of destination. Under the International Civil Aviation Organisation (ICAO) Convention, illegal migrants from Turkey are readmitted if returned by the same, or the next, flight to Turkey. In 2000 Turkey and Greece signed the 'Cooperation Agreement Against Crimes Particularly Terrorism, Organized Crimes, Drug Trafficking, and Illegal Migration'. In order to implement Article 8 on the readmission of illegal migrants 'Protocol on Readmission of Illegal Migrants' was concluded in November 2001 and implementation started in 2002. Following its approval in March 2002, the Protocol was approved by the Greece in August 2002.

Combating illegal immigration and human/migrant trafficking

The crime of human trafficking is dealt with under Art. 201/b of the Turkish Penal Code and the protection, rehabilitation, medical and psychological treatment and accommodation of victims are dealt with in Cooperation Protocols.

In 2000 Turkey ratified the Convention against Trans-national Organized Crime and its two Protocols on trafficking in migrants and other human beings.⁴⁰ In 2002 legislation made traffickers liable to 2–10 years' imprisonment and a minimum fine of 1 billion TL. Turkey has also signed 67 Security Cooperation Agreements with 43 countries to combat organized crime and terrorism, including illegal migration and human trafficking. Furthermore, at the Third Ministerial Meeting of the Stability Pact Task Force in December 2002 Turkey signed a commitment regarding the countries of South Eastern Europe and the Balkans to legalize the status of victims of human trafficking, to provide those willing to stand witness with assistance and temporary residence permits until proceedings have been completed.

In the international drive to combat illegal migration aliens trying to enter Turkey but suspected of involvement in illegal migration or using false documents are refused entry. Action against migrant trafficking by sea have been stepped up, and the number of vessels departing from Turkey for Europe has fallen thanks to preventive coastal controls and air-borne operations.

However, deterrent arrangements to combat illegal immigration must be complemented by moves to meet the humanitarian needs of illegal migrants until they are deported. Temporary residence permits are issued to cover the trial period for the accused, and for six months for victims, renewable for periods of six months for treatment and medical and psychological rehabilitation.⁴¹

40 The Convention and its Protocols were published in the Official Journal 25052 of 18 March 2001.

41 Resolution 6565 of the Council of Ministers of 5 Dec. 2003. The victims of human trafficking can be housed in shelters in Istanbul within the framework of the protocol signed by the HRDF and the Turkish Directorate General with the cooperation of the Istanbul Metropolitan Municipality.

Turkey: the political and social dimension of migration

Kemal Kirişci

Introduction: asylum policy and pre-accession, convergence or stalemate?

In December 1999 the Helsinki European Council declared Turkey a candidate country for membership, subject to its satisfying the Copenhagen political criteria. The decision precipitated a massive process of political transformation in Turkey which culminated in the European Commission's decision in October 2004 recommending that the Council start membership negotiations 'without delay'. After an acrimonious debate on Turkish membership in December 2004 the European Council chose October 2005 for the start of formal negotiations.¹ In summer 2005 there was another bitter round of debate on Turkish membership, but in spite of the extremely negative discourse and considerable resistance in public opinion, the EU succeeded in adopting a Negotiation Framework for Turkey in October 2005 marking the official start to full accession negotiations. Following this decision the process of 'screening' began on Turkish legislation in the thirty-five chapters to be negotiated. In January 2006 a new Accession Partnership document was adopted by the EU stipulating the tasks necessary for convergence between Turkish legislation and the Community *acquis*. In June 2006, after yet another round of bitter debate, the chapter on Science and Research was opened and closed while the one Education and Culture could not be opened due to objections by some Member States. The Commission issued its Progress Report on Turkey early in November 2006.² Among other things, it was critical of the slow-down in Turkey's reform process and noted that Turkey has not yet opened its sea or air ports to Cypriot vessels. This has led to the European Council decision in December for partial suspension of accession negotiations with Turkey.

The acrimonious debate that has accompanied each stage of Turkish pre-accession has had a negative impact on Turkish public opinion, government and policy-makers alike. One key consequence of this negative experience has been a significant falling off in support for Turkish membership of the EU and trust in the credibility of the EU. This has in turn had an adverse effect on the process of transformation taking place in Turkey and the process of 'rule adoption'. Policy-makers have become reluctant to adopt and implement the *acquis* as the perceived prospects of Turkish membership diminish. One area that has been affected by this process is asylum which is characterised by the reluctance of policy-makers to lift 'the geographical limitation' to the 1951 Geneva Convention Relating to Status of Refugees and to replace it with a national status-determination process for asylum-seekers coming from outside Europe.

In spite of a number of positive developments in preparing the Turkish asylum regime for convergence with the Community *acquis*, the deep mistrust that policy-makers now feel towards the EU has brought the process to a stalemate, and this is detrimental to the interests of the EU and Turkey and asylum-seekers and refugees alike. This situation is likely to continue as long as the negative and often denigrating discourse on Turkish accession continues.

The first section gives a brief analysis of Turkey's 'transformation' in response to the political conditionality imposed by the EU for starting accession negotiations. The second section examines asylum as a specific area in which Turkey has to adopt EU rules and implement them, discusses the

1 Conclusions of the Brussels European Council of 16–17 Dec. 2004. The European Council decided that the European Union would open accession negotiations with Turkey on 3 October 2005 based on the three pillars proposed by the Commission in its Recommendation of October 2004.

2 Turkey 2006 Progress Report, COM(2006) 649 final of 8.11.2006.

evolution of the Turkish asylum regime, and shows how Turkish decision-makers have reached a point where they are ready to adopt EU rules and requirements but stop short of doing so. The third section illustrates how the erosion of the EU's credibility with regard to Turkey's membership is undermining the process of convergence between the Turkish asylum regime and the Community *acquis*. The final section concludes that the current uncertainty over successful EU membership and mistrust will continue to keep policy-makers' calculation of 'governmental adoption costs' prohibitively high while the process of transformation in the Turkish asylum regime is likely to continue, albeit without a formal adoption of the EU *acquis*, for the time being.

Transformation in Turkey

A decade ago Turkey was short on 'democracy', short on 'economic and political stability' and had a reputation for being a 'regional coercive power'. Its economy was characterised by high levels of inflation, interest rates and unpredictability. There were restrictions on freedom of expression and association, it had a poor human rights record that affected asylum seekers and refugees, and capital punishment was still on the statute books. The country was embroiled in a violent conflict with the PKK, and its anti-terror laws fell short of European standards. Foreign policy was characterised by narrow national security concerns and a deep mistrust of the outside world suspected of wishing to destabilize Turkey. Finally, civil society and the business world had little impact on policy-making.

Today, after concerted efforts to meet the Copenhagen criteria, we are looking at a very different Turkey. The death penalty has been abolished and progress has been made in minority rights and basic freedoms. The influence of the military has been reduced, and it is learning to adjust to the new reality and the EU's engagement of Turkey is increasingly seen as positive for Turkish security and The 'hearts and minds' of Turkish officialdom are being transformed as closer relations with the EU oblige them to develop contacts with their EU counterparts, civil society and international organisations. Business and economic considerations are growing over 'national security' concerns, and 'win-win' thinking is replacing the 'zero-sum' approach to international relations. There has been a striking turnaround on the issue of Cyprus, when Turkey backed the Annan Plan for reunification in 2004. In comparison to the mid-1990s the Turkish economy has more than doubled in size, foreign trade has grown significantly, Turkey's infamous hyper-inflation is under control, the budget deficit is shrinking and there are reports that Turkey could meet the Maastricht criteria earlier than expected.³

The EU played a key role in sparking this transformation and in overcoming resistance to reform following its decision to accept Turkey as a candidate country, subject to meeting the Copenhagen criteria.⁴ The depth of this transformation played a critical role in the European Council's December 2004 decision to start accession negotiations 'without delay' in October 2005.

3 Caner Bakır, 'Turkey: en route to meet the challenging Maastricht criteria?', *Studia Europaea*, Nos. 2–3 (Oct. 2005).

4 In the growing body of literature on the transformation of Turkish domestic and foreign policy see, Harun Arıkan, *Turkey and the EU* (Aldershot: Ashgate, 2006); Ersen Aydın, Nihat Ali Özcan and Doğan Akyaz, 'The Turkish Military's March Towards Europe', *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 1 (Jan.–Feb. 2006); Kemal Derviş et al. (eds.), *The European Transformation of Modern Turkey* (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2004); Thomas Diez, 'Turkey, the European Union and Security Complexes Revisited', *Mediterranean Politics*, Vol. 10, No. 2 (July 2005); Atila Eralp, 'The EU Accession Process and Europeanization in Turkey' in Ingmar Karlsson and Annika Strom Melin (eds.), *Turkey, Sweden and the European Union Experiences and Expectations* (Stockholm: SIEPS, 2006); Kemal Kirişci, *Turkey's Foreign Policy in Turbulent Times* (Institute for Security Studies–EU, Chaillot Paper, No. 92, Sept. 2006, Paris); and Ziya Önis, 'Turkey and the Middle East after September 11: The Importance of the EU Dimension', *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 2, No. 4 (Winter 2003).

Limits of convergence and stalemate in EU–Turkish relations

Since then there has been a massive reversal in the success of the ‘external incentive model’.⁵ This model attributes the transformation or ‘Europeanisation’ of candidate countries to ‘conditionality’ criteria that the EU sets for membership. In the absence of the credibility of ‘conditionality’ it is difficult to expect ‘convergence’ between a candidate country and the rest of the EU to continue. Support for EU membership has taken a dramatic downturn, the government has lost its will to drive reforms, the Kurdish problem has flared up again, and many blame these developments on the EU and the USA.⁶ Events difficult to reconcile with the Copenhagen criteria, such as the conviction of journalists and intellectuals, and the lack of progress in accession negotiations, and the rather critical Progress Report in November with the prospect of suspension of accession talks, mean that many are now talking of a ‘train-crash’ scenario or even the ‘loss of Turkey’.⁷

The main reason for this stalemate is the nature of the discourse on Turkish membership. Politicians in Austria, France, the Netherlands and Denmark have adopted a language that many Turks find discouraging and offensive. This became particularly visible in summer 2005 in the run-up to the Council decision opening accession talks in October, and in June 2006 when the first two chapters were screened. The emphasis on ‘cultural difference’ and on a ‘privileged partnership’ instead of membership, and renewed stress on ‘absorption capacity’ has reinforced the belief that the EU is a ‘Christian club’ unwilling to admit Turkey. The Turkish public is convinced that the EU is not handling Turkish accession in the same way as for other candidate countries in the previous and current rounds of enlargement. In particular, in relation to the Cyprus problem it cannot understand why the side that voted ‘yes’ to the Annan Plan envisaging a reunification of the island is penalised while the side that voted ‘no’ became a member of the EU.

One area where the effects of the loss of trust in the EU, and hence loss of the ‘credibility of conditionality’, is in the chapter dealing with ‘freedom, security and justice in the EU’. Under this chapter Turkey will have to adopt current EU directives in the area of asylum. The most recent Accession Partnership stipulates the tasks that Turkey has to fulfill in ‘rule adoption’,⁸ and gives a rough time-table for the completion of the process. The European Commission attributes great importance and urgency to asylum and combating illegal migration and Turkey is under enormous pressure to put a fully-fledged national status-determination process into place and to develop the legislation and institutional capacity necessary to process asylum applications and grant local protection for recognized refugees. This is central to the full implementation of current EU directives on asylum without which the ‘first country of asylum’ and ‘safe third country of asylum’ principles embedded in the Community *acquis* cannot be implemented for Turkey.⁹

5 For the model and how it induces the ‘Europeanisation’ of candidate countries for EU membership see Frank Schimmelfening and Ulrich Sedelmeier, ‘Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe’ in Schimmelfening and Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 2005).

6 In April 2006 a public opinion survey announced that 63.1% of the Turkish public still support membership and 58% considers membership useful, but that 50.3% believes that the EU aims to divide Turkey (‘Türkiye Milliyetçilik Araştırması’, *Tempo*, No. 957, 6 April 2006, pp. 26–27). More recent surveys show much lower levels of support for EU membership compared to 74–75% in 2002 and 2003. In October 2006 a public opinion survey reported that only 32.2% of those surveyed believed ‘Turkey must join the European Union’, while 78.1% said they did not trust the EU (*Milliyet*, 24 Oct. 2006).

7 Kirsty Hughes, *Turkey and the EU Four Scenarios: From Train Crash to Full Steam Ahead* (London: Chatham House, 2006), and Philip Gordon and Ömer Taşpınar, ‘Turkey on the Brink’, *Washington Quarterly*, Summer 2006.

8 Council Decision of 23 Jan. 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey, OJ, L 22/34, 26.1.2006, available on-line at: http://www.abgs.gov.tr/dokumanlar/apd/Turkey_APD_2006.pdf

9 Especially at stake here is the Council Regulation No. 343/2003 of 13 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an asylum application lodged in one of the member state by a third-country national (DUBLIN II regulation).

Turkey's asylum regime has undergone considerable reform over the last decade, although it continues to share status-determination with the UNHCR and expects recognized refugees to be resettled outside Turkey rather than to be integrated locally. Furthermore, occasional violations of the principle of *'non-refoulement'* are still reported. A pillar of the Turkish asylum regime is the 'geographical limitation' on implementation of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees.¹⁰ This frees Turkey from the obligation of granting full refugee status to asylum seekers from outside Europe, or more specifically to asylum seekers fleeing events outside Europe. The EU expects Turkey to lift this geographical limitation and Turkey's National Programme for the Adoption of the Acquis accepts this but made it conditional on the introduction of 'legislative and infrastructural measures' and 'the attitudes of the EU Member States on the issue of burden-sharing'.¹¹ Various measures adopted by the Turkish government over the last couple of years have brought the Turkish system close to introducing a national status-determination system, yet policy-makers have technically pushed the lifting of the geographical limitation to a date after 2012.

The Turkish asylum system and challenges to its 'Europeanization'

The West has traditionally perceived Turkey as a country of emigration yet, like its predecessor, the Ottoman Empire, it has long been a country of immigration especially for Muslim ethnic groups, ranging from Bosnians to Pomaks and Tatars, as well as Turks from the Balkans and to a lesser extent from the Caucasus and Central Asia.¹² Between 1923 and 1997, more than 1.6 million immigrants settled in Turkey.¹³ Following the Nazi takeover in Germany, and during and after the Second World War many Jews fled to Turkey before resettling in Palestine. There were also many who fled the German occupied Balkans for Turkey and only returned to their homelands after the end of the war. Since the collapse of the Soviet Union, Turkey has also become a receiving country for an increasing number of irregular workers and immigrants from Balkan countries and former Soviet republics as well as Iran, northern Iraq and Africa. Many of these migrants overstay their visas and work illegally. Turkey has also been a country of asylum, and is one of the original signatories to the 1951 Geneva Convention. However, Turkey is today among a very small number of countries that still maintain a 'geographical limitation' to the agreement's applicability¹⁴ so that Turkey does not grant refugee status to asylum seekers coming from outside Europe, and maintains a two-tiered asylum policy.

The first tier of this policy centres on Europe and is deeply rooted in Turkey's role as a Western ally neighbouring the Soviet Union during the Cold War. During that period, in close cooperation with

10 For an analysis of Turkey's asylum system prior to reform see Kemal Kirişci, 'Is Turkey Lifting the "geographical limitation"?: The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 8, No. 3, 1996. For an assessment of these reforms see Kemal Kirişci, 'UNHCR and Turkey: Cooperating towards an improved implementation of the 1951 Convention on the Status of Refugees', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13, No. 1/2, (2001), and Kemal Kirişci, 'Turkish Asylum Policy and Human Rights: Adjusting to International Norms and EU Accession Requirements' in Z. Kabasakal-Arat (ed.), *Human Rights Policies and Prospects in Turkey* (University of Pennsylvania Press, forthcoming).

11 Secretariat General for EU Affairs. Turkey: National Programme for the Adoption of the Acquis, Section 4.25.2 'Asylum' (Ankara, 2001).

12 For further details see Kemal Kirişci, 'Asylum, Immigration, Irregular Migration and Internally Displacement in Turkey: Institutions, Policies and Analysis', Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (Florence: European University Institute, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, November 2004), available at <http://www.carim.org/>.

13 For details see Kemal Kirişci, 'Refugees of Turkish Origin: "Coerced immigrants" to Turkey since 1945', *International Migration*, 34 (3) 1996.

14 As defined in Article 1.B(1)(a) of the Convention. Turkey together with Monaco, Congo and Madagascar, are the only remaining countries signatory to the Convention that still maintain a 'geographical limitation', Joanne van Selm, 'European Refugee Policy: is there such a thing?' (New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 115, Evaluation and Policy Analysis Unit, May 2005) p. 4.

the UNHCR, Turkey received refugees from the Communist bloc countries in Europe, including the Soviet Union. During their stay in Turkey, these refugees enjoyed all the rights provided for in the 1951 Convention. However, only a very small number were allowed to settle in Turkey, often as a result of marriage with a Turkish national. Turkish legislation limited immigration and full refugee status with the integration option to persons 'of Turkish descent or culture'. Hence, the overwhelming majority of refugees were resettled outside Turkey. Although it is very difficult to obtain accurate statistics on their numbers, the Ministry of the Interior has indicated that some 13,500 asylum seekers benefited from protection under the 1951 Convention between 1970 and 1996. Statistics for previous years are not available. In addition, approximately 20,000 Bosnians were granted temporary asylum in Turkey during hostilities in the former Yugoslavia between 1992–1995. Some of the refugees were housed in a refugee camp near the Bulgarian border, while many went on to stay with relatives in large cities such as Istanbul and Bursa. Since the Dayton Peace Plan was signed in 1995, many of them have returned to Bosnia. In addition, in 1998 and 1999, approximately 17,000 Kosovars entered Turkey to seek protection from the conflict in their homeland. The majority have since returned. There are also an unknown number of Chechens who reside in Turkey in a somewhat grey legal situation.

The second tier of Turkey's asylum policy deals with persons from outside Europe. The new policy emerged in 1980 in the wake of the Iranian Revolution, and in response to the steady increase in the number of asylum-seekers from outside Europe generated by instability in the Middle East, Africa, and Southeast Asia. For around a decade the government allowed the UNHCR considerable leeway to temporarily shelter these asylum seekers with the tacit understanding that they would be resettled outside Turkey if granted refugee status by the UNHCR, and deported if their claims were rejected. However, the growth in the number of illegal entries into Turkey and in the number of rejected asylum seekers stranded in Turkey strained this practice. The situation was aggravated by the mass influx of around half a million Kurdish refugees in 1988 and 1991 and concerns that these included PKK militants trying to enter Turkey from northern Iraq.

It was against this background that in November 1994 the government introduced the Asylum Regulation¹⁵ designed to bring status-determination under the control of the Turkish government. It was primarily drafted with national security concerns and introduced strict regulations governing access to asylum procedures with little regard for the rights of asylum seekers and refugees.¹⁶ The practice that evolved in the first few years of the application of the Regulation attracted serious and concerted criticism from western governments and international human rights advocacy groups.¹⁷ Critics argued that Turkey was undermining the rights of asylum seekers and refugees by denying them access to asylum procedures or by failing to provide them adequate protection by violating the principle of non-refoulement. The Regulation introduced the requirement that asylum applications be filed within five days of entry into Turkey. The rule was often interpreted strictly and applications were refused on the grounds of being late and deportations often followed. There were also cases of bona fide refugees recognized by the UNHCR being deported on the grounds that they had never filed official applications and were thus in violation of the Regulation. This led to frequent conflict between the Turkish authorities and the UNHCR that continued to receive applications and assess them on their merits independently of the provisions of the Asylum Regulation.

In the late 1990s this situation began to improve. Interestingly a good part of these reforms began to occur before the EU engaged Turkey as a candidate country for membership and were encouraged

15 Official Gazette, 30 Nov. 1994, No. 22127, 6–11.

16 Kemal Kirişci, 'Is Turkey Lifting the "geographical limitation"?: The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 8, No. 3 (1996), and Bill Frelick, 'Barriers to Protection: Turkey's Asylum Regulations', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 9, No. 1 (1997).

17 See for example the following reports U.S. Department of State: Turkey Country Report on Human Rights for 1996. (Released on January 1997 and available on www.state.gov); Bill Frelick, *Barriers to Protection: Turkey's Asylum Regulations*. (Washington D.C.: Report issued by the U.S. Committee for Refugees), and Turkey: refoulement of non-European refugees—a protection crisis (London: Amnesty International Secretariat, Document EUR 44/031/1997).

by the UNHCR. Most importantly, in 1997 judicial review was opened when two local administrative courts ruled against the deportation orders on two Iranian refugees recognized by the UNHCR. The refugees had entered the country illegally and had not filed applications with the Turkish authorities in time. The Ministry of the Interior ruled for their deportation under the 1994 Asylum Regulation. The Ministry's appeal to a higher court against the decision of the lower courts was also rejected. This was accompanied by a European Court of Human Rights (ECHR) judgement (*Jabari v Turkey*)¹⁸ against the deportation of an asylum seeker under the provisions of the 1994 Regulation which would, if carried out, constitute a violation of the European Convention on Human Rights. These judicial developments played a central role in getting the government to amend the Regulation in 1999 by extending the time limit to ten days.¹⁹

Another indirect reform of Turkish asylum policy was the introduction of training seminars for officials from the Ministry of the Interior. The first of these took place in September 1998 and involved officials who dealt directly with asylum seekers and refugees. These early seminars were organized by the UNHCR were often the first of their kind with a steady stream of officials gradually accumulating expertise accompanied with a process of socialization. This significantly improved the officials' understanding of the issues involved. They also contributed to a significant change in the attitudes of many officials towards asylum seekers and refugees. The training programmes were gradually extended to include other officials such as judges, prosecutors and the rural police force (gendarmerie). In border areas gendarmes are often the first people that asylum seekers meet in border areas. Awareness programmes to differentiate between illegal immigrants and asylum seekers were introduced to the training of the gendarmerie. Programmes were also held with the legal associations for prosecutors and judges focusing on refugee law. The police forces normally have to report immigrants or foreigners illegally present in Turkey to the local courts. Hence, prosecutors and judges play a critical role in whether such persons are deported or not. The seminars were critical in raising awareness of a body of law and practice to help distinguish between illegal immigrants and asylum seekers and Turkey's legal obligations under international law.

Another very important development was the growing cooperation between NGOs and the government. An increasing number of NGOs ranging from the Turkish branch of Amnesty International to the International Catholic Migration Commission (ICMC) began to cooperate with the government in organizing and running some of the training programmes for officials and seminars for lawyers and human rights activists. A growing number of NGOs began to take an interest in assisting asylum seekers and refugees.²⁰ Although this initiative is on a limited scale, it constitutes an important beginning. Lawyers associations in large cities such as Ankara, İstanbul and İzmir, as well as some border towns, have developed support programmes to provide legal assistance for asylum seekers and training programmes on asylum law and human rights of asylum seekers for their members.

A striking aspect of these developments is that they are primarily a function of the good relations that the UNHCR succeeded in developing with the Turkish authorities. During the Cold War the UNHCR was in effect carrying out status-determination and resettlement for the Turkish government. In the late 1980s and early 1990s this came under strain and collapsed in 1994. However, the efforts of the UNHCR and personal initiatives taken by some senior Turkish officials culminated in the

18 European Court of Human Rights (Fourth Section) *Jabari v. Turkey* (Application no. 40035/98), Judgment, Strasbourg, 11 July 2000.

19 Official Gazette, 13 Jan. 1999, No. 23582.

20 On 28–29 December 2004 the Ankara Office of the UNHCR held its third annual consultation meeting with Turkish non-governmental organizations (NGOs). There were more than 65 participants from NGOs as well as government agencies and universities. There have since been many other public occasions when government officials and representatives of NGOs met and discussed policy issues. A similar meeting took place in 2003 and was repeated in 2005. There were also numerous conferences and events organized by Boğaziçi University and the Middle East Technical University that enabled government officials to debate policy options informally with representatives of international organisations and NGOs.

reconstruction of cooperation between these two sides. The introduction of training programmes and the opening up of judicial review were concrete examples of this revitalized cooperation. These developments helped build mutual confidence and an understanding that both sides could actually benefit from the cooperation. The UNHCR ensured that it could fulfill its mandate obligations. In turn Turkey's image in the international arena improved and even received occasional praise.²¹

Yet, more importantly the close cooperation between the UNHCR and the Turkish authorities culminated in a situation where the UNHCR was *de facto* carrying out refugee status-determination in Turkey on behalf of Turkey, even though the Asylum Regulation identified the Ministry of the Interior as the body responsible for this. Ministry officials came to rely increasingly on the judgment of the UNHCR and were quite content to go along with UNHCR decisions as long as asylum seekers were also registered with them and those recognized as refugees were resettled outside Turkey. Any differences were usually sorted out through informal consultations. Another added advantage of the training seminars and the close cooperation between the UNHCR and the Turkish authorities was that the UNHCR could gain access to groups of irregular migrants apprehended by the Turkish authorities, particularly in the border regions, to determine whether there might be asylum seekers among them. According to official Turkish statistics approximately 3,500–4,000 asylum applications filed a year between 1995 and June 2006 (see Table 1). During this period almost 39,500 asylum applications were received and just over 20,000 were recognized as refugees. An overwhelming majority of the asylum seekers are from Iran and Iraq. The overwhelming majority of the recognized refugees were resettled outside Turkey (see Table 2). Almost 19,600 of the refugees were resettled to a range of countries led by USA and Canada and a number of EU Member States.²²

This relationship constituted a massive learning and socialization experience for Turkish officials. One important expression of this experience was the way in which the government amended the 1994 Asylum Regulation on two occasions. The first amendment, as mentioned earlier, came in 1999 when the five-day limitation for filing an application was raised to ten days. This amendment helped reduce the violations of the principle of *non-refoulement* and was acknowledged by numerous human rights reports including the one prepared by the U.S. Department of State and Amnesty International. This date can indeed be considered as a turning point in the 'Europeanization' of Turkish asylum policy. What is significant is that it occurred well before there was any indication that Turkey would be recognized as a candidate country for EU membership at the end of that year. The second amendment was made in January 2006 when the time limit was lifted altogether and replaced with a reference to 'within a reasonable period of time'.²³ This was a function of a process during which Turkish officials through the seminars, their interaction with UNHCR officials and representatives of NGOs and experts came to understand that an asylum seeker cannot be denied access to status-determination on the grounds of a violation of time limitations on application procedures. The principle that every application deserves to be assessed on its merits gained recognition.

It is extremely difficult to judge the impact of the EU on this process of transformation. It may be the case that the EU's impact has been more formalistic, whilst that of the UNHCR has had more of an impact on the attitudes of Turkish officials and the substance of Turkey's refugee policy. The two together, however, helped bring about a sort of a 'paradigm shift' among Turkish officials from one

21 At a seminar on asylum law run by Amnesty International in the city of Van the Amnesty representative noted that Turkey had recently progressed significantly in the implementation of international standards at a time when the performance of many EU Member States was slipping. See Denise Graf, 'İşviçre Örneğinde Mülteci Hukuku Avrupa Uygulaması' presentation made at Mülteci Hukuku Eğitim Çalışması, organized by Amnesty International, 19–20 Oct. 2002, Van.

22 The figure of resettled refugees is higher than that for the period 1995–2006 because they also include refugees recognized from an earlier period.

23 Official Gazette, 27 Jan. 2006, No. 26062. See the article by a lawyer from the Turkish branch of Amnesty International that assesses this amendment, Taner Kılıç, 'Türkiye İltica Alanında Yeni Basamak: 1994 Yönetmeliğini Değiştiren Yönetmelik', available on-line at: <http://www.amnesty.org.tr/v2009200601.si>

that framed the issue of asylum policy from a primarily ‘national security’ perspective to one that increasingly emphasized human rights and international refugee law. The role of the EU has been more visible in setting a formal agenda and a time-table for ‘rule adoption’. The consecutive Accession Partnership documents of 2001 and 2003 made Turkish officials recognize that at some point the ‘geographical limitation’ would have to be lifted and that Turkey will have to adopt structural, institutional and legislative reforms. In 2002 the government set up a Task Force that brought together officials from agencies to discuss what needed to be done. This broadened the scope of the informal debate between officials directly dealing with asylum on the one hand and academics, experts and representatives of NGOs and the UNHCR on the other. The EU’s High Level Working Group on Turkey also supplied funding and experts for training seminars. These seminars were critical, in the words of one UNHCR official, in helping develop a ‘common language’ between Turkish officials and their EU counterparts.²⁴ Furthermore, the adoption of the National Programme for the Adoption of the Acquis was also critical given its acceptance of lifting the geographical limitation despite the conditions set. However, more important in this respect was the ‘twinning project’ supported by the British and Danish governments. This project enabled Turkish officials possibly for the first time in their careers to work for months on a daily basis with their EU counterparts. This exercise helped Turkish authorities to prepare the Action Plan on Asylum and Migration that was adopted by the government in March 2005.²⁵ This document identifies both national legislation and the Community *acquis* on asylum and migration in great detail. It also lays out the tasks and time-table that Turkey intends to follow to prepare the country in developing a fully-fledged national status-determination system, lifting the geographical limitation, and adopting EU directives on asylum and migration in general.

The renewed Accession Partnership adopted in January 2006, following the onset of accession talks with Turkey in October 2005, set the end of 2009 as the deadline for the completion of the ‘rule adoption’ exercise and lifting the geographical limitation. The document also expects Turkey to make visible progress in setting up reception centres for asylum seekers, in developing a country of origin information system, in introducing national asylum legislation and in setting up a specialized administrative unit to deal with asylum issues. In the meantime the screening process on the chapter dealing with asylum has been completed. Turkish officials fear that the European Commission will recommend that the EU demand certain bench-marks for negotiations to start on the chapter dealing with asylum. This could indeed provoke a ‘Catch-22’ situation. The Commission is expected to seek clear signs that Turkey has made concrete progress in setting up reception centres and other requirements listed in the most recent Accession Partnership before negotiation on this chapter can be opened. This is precisely what would exacerbate doubts about the EU’s credibility and deeply influence Turkish policy-makers’ calculation of the costs involved.

Turkish decision-makers are aware that former candidate countries underwent a similar ‘rule adoption’ process. They are aware that a number of countries, notably Hungary, Latvia and Malta, had to lift their geographical limitations and that the first two did so in advance of accession negotiations.²⁶ They realize that they have to follow suit but face a major dilemma provoked by their mistrust of the EU regarding the ultimate ‘reward’ of membership. The nightmare scenario is one where they lift the ‘geographical limitation’ without Turkey’s membership being taken seriously by the EU. Turkish officials are also conscious and deeply affected by the European public resistance to Turkish

24 Exchange of email message with an UNHCR official in Ankara.

25 The Action Plan on ‘Asylum and Migration’ was officially adopted by the Turkish government on 25 March 2005. The English and Turkish versions can be reached from the following web pages: www.unhcr.org.tr, www.deltur.cec.eu.int, www.egm.gov.tr and www.abgs.gov.tr.

26 These countries kept their ‘geographical limitation’ until 1998, 1997 and 2002 respectively. Turkey together with Monaco, Congo and Madagascar are the only countries signatory to the Convention that still maintain a ‘geographical limitation’. See Joanne van Selm, ‘European Refugee Policy: is there such a thing?’, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 115, Evaluation and Policy Analysis Unit, May 2005, p. 4.

membership. They have first-hand knowledge of the experience of their counterparts in the new Member States against which they can compare their own cost-benefit calculations and that their counterparts were confident of membership when making critical decisions in the accession process. A senior official from the Ministry of the Interior described how ‘his heart sank’ when, on a visit to Hungary to learn about their experience of lifting the geographical limitation and introducing a fully-fledged asylum system, and asking how they had managed to take on such financially and politically costly decisions, his Hungarian counterpart simply replied that this had never been a major concern as they were always certain that they would become a member of the EU.²⁷

Another issue affecting the cost calculations of Turkish officials is burden-sharing. Given its geographical position Turkish officials fear that the country risks becoming a buffer zone or a dumping ground for the EU’s unwanted asylum seekers and refugees. With EU membership and the adoption of the current *acquis* Turkey would become a typical ‘first country of asylum’ responsible for status-determination and a ‘safe third country of first asylum’ prior to membership.²⁸ This raises considerable concerns among officials in terms of the economic, social and political implications. Turkish officials will expect to see burden-sharing mechanisms that go beyond what the current Refugee Fund can offer.²⁹ Traditionally, refugees have been resettled outside Turkey. Turkish officials want to see an arrangement that allows this practice to continue for a transitional period, but the current *acquis* does not allow for such a practice. This fear of becoming a buffer zone is also aggravated by what Turkish officials perceive as a growing tendency on the part of the EU to externalize its asylum policies and its efforts to create a ‘fortress Europe’.³⁰ Ironically, Turkish officials learn about the details of these policies from the very experts and representatives of NGOs that they meet during training seminars and conferences. A Europe that tries to complicate, if not block, access to asylum seekers wishing to enter the EU, does not set a good example for Turkey in terms of either harmonization or credibility.

Turkish officials responsible for making the final decision on lifting of geographical limitation face an additional challenge. One very important reason for the current Turkish asylum policy that does not allow recognized refugees to be integrated into Turkish society has to do with Turkish conception of national identity or ‘Turkishness’. After its creation in 1923, the Turkish Republic adopted an immigration practice very reminiscent of the German policy that only recently allowed *Aussiedler* the possibility of facilitated immigration to Germany. The major piece of legislation governing immigration into Turkey is the 1934 Law of Settlement (No. 2510). The law specifically limits the right to immigrate to Turkey to people ‘of Turkish descent and culture’. The identifying features of ‘Turkishness’ were not solely Turkish ethnicity, but the ability and willingness to adopt the Turkish language and to be members of Muslim Sunni ethnic groups often closely associated with former Ottoman rule. Hence, Bosnians, Circassians, Pomaks, Tatars, etc. were included in this definition whilst Gagauz Turks, who are Christian, and members of other Christian minorities, Alevis and unassimilated Kurds, were not. The immigration trends into Turkey very much reflect this.³¹ Inevitably the identity issue is also closely associated with national identity. The political reforms adopted in Turkey have to some extent led to a redefinition of Turkish national identity, but the

27 The visit took place between 22–26 May 2006 as a part of a project supported by the British government and the International Catholic Migration Commission.

28 Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18.2.2003, OJ, 25.2.2003, L 50/1.

29 Commission Proposal for a Council Decision on the European Refugee Fund COM(1999) 686, 14.12.1999. Council Decision 2000/596/EC on 28 Sept. 2000 adopting a proposal to set up the European Refugee Fund.

30 On the EU’s externalization policy and the notion of using candidate countries and neighbours as a ‘buffer zone’ see Sandra Lavanex and Emek Uçarer (eds.), *Migration and the Externalities of European Integration* (Lanham, Maryland: Lexington Books, 2002). See also Andrew Geddes, *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* (Manchester: Manchester Univ. Press, 2000).

31 See Kemal Kirişçi, ‘Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices’, *Middle Eastern Studies*, Vol. 36, No. 3, July 2000.

process is far from complete and is closely linked to Turkey's progress on EU membership. It is no wonder that Turkish asylum officials have not yet suggested any legislation that might open the way to granting full refugee status with the option of integration.

These challenges worsen the 'Catch-22' situation that currently characterises EU–Turkish relations. A typical example is the use of pre-accession funds where the Turkish authorities have prepared a project proposal for the construction of reception centres but in the meantime the European Commission has sent a clear signal that this is not be a good time to submit a proposal on the grounds that the Commission could not release funds without seeing progress towards 'rule adoption' in the area of asylum. This policy of flagging out a 'sanction' is reinforcing the officials' mistrust of the EU. Paradoxically the situation is exacerbated because the Commission supported an earlier project to improve reception conditions but under the AENEAS programme.³² The granting of EU financial and technical assistance typically offered to 'third countries' in the areas of migration and asylum fuels the mistrust of the Turkish side in respect to their status as a candidate for membership. When this is combined with the frustration of European Commission officials with the lack of progress being made in the adoption of the Community *acquis* and development of the accompanying institutional, legislative and physical infrastructure mistrust becomes mutual creating a vicious downward spiral.

Nevertheless, the impact of the transformation taking place in the area of asylum over the last decade is nudging Turkey towards a position that is closer to the one called for by the EU. In June 2006 the Department of the Ministry of the Interior, responsible for asylum matters, circulated an internal regulation³³ that one senior UNHCR official describes as having 'pleasantly surprised them'.³⁴ The document sends instruction to the police forces to speed and facilitate the implementation of tasks laid down in the Action Plan. In its Introduction it recognizes that the regulation aims to meet the standards cited in the 1951 Geneva Convention and the Community *acquis*. It introduces specific measures to improve access to the asylum system and to ensure continuity for trained personnel in their current position rather than risk to being moved to other tasks as part of the standard rotation system. It lays out for the first time very specific rules concerning the process of identity determination of asylum seekers and clearly states that they may indeed enter the country without valid identity documents and that this cannot be held against them.³⁵ The internal regulation also identifies the procedures to be followed to determine the outcome of an asylum application and appeal procedures for rejected cases. It incorporates elements from current EU directives on country of origin information, provision of translation facilities and a positive interview environment. Lastly, it stresses that refugees and asylum seekers holding a valid residence permit would also be entitled to a work permit and provides for the granting 'secondary' or 'subsidiary' protection short of full refugee status.

Another development likely to have a significant impact on Turkey's asylum policy is the new Law of Settlement introduced in September 2006 and replacing the 1934 legislation. This took place as part of the government's effort to adopt what is referred to as the 'Ninth Reform Package' to bring Turkey closer to meeting its commitments to the EU. The new law still limits immigration to Turkey to individuals and groups 'of Turkish descent and culture', but, unlike its predecessor, it is silent on refugees. The previous Law in Article 4 used language limiting full refugee status to individuals 'of Turkish descent and culture' and called for the application of the terms and provisions of the Nationality Law for other refugees. It is difficult to tell how this recent development will impact on

32 Regulation (EC) No. 491/2004 of the European Parliament and the Council establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS), of 10.3.2004, OJ L80/1, 18.3.2004.

33 Uygulama Talimatı, Genelge No. 57, 22 June 2006.

34 Interview with a senior UNHCR official.

35 The principle that asylum seekers cannot be denied access to asylum procedures on the grounds of carrying false papers or no identity papers was a point that came up regularly in discussions of the 1951 Geneva Convention during training seminars.

Turkish asylum law and policy. This will also depend on the kind of regulations that are adopted to implement the new law. Nevertheless the new wording may still facilitate the adoption of an Asylum Law that can indeed open the way for recognized refugees to remain in Turkey rather than be resettled elsewhere. Furthermore, the new law may also help in lifting the geographical limitation.

On paper these developments bring Turkey much closer to providing the EU with evidence that progress is being made towards a fully-fledged national status-determination system. The UNHCR representative in Ankara views the adoption of the new 'internal regulation' in June as unexpected and recognizes that it brings Turkey much closer to having its own status-determination system. However, the target date of 2012 for imitating a legislative process for lifting the geographical limitation remains intact. The mood of Turkish officials is that as long as there is any uncertainty over the prospects of Turkish accession, progress towards harmonization in areas that imply costs and burdens for Turkey will be limited. The absence of progress will inevitably frustrate the pre-accession process as European Commission officials and member governments complain of Turkish resistance to adopting and implementing the *acquis*. This will in turn exacerbate the mistrust and doubts of Turkish officials towards the EU leading to a continued stalemate between the two sides.

Conclusion

The last decade has witnessed considerable improvement in the Turkish asylum regime. Together with the developments, especially during 2006, the current Turkish system is much closer to the EU one. A decade-long process of socialization into the norms and standards advocated by the UNHCR, followed by growing interaction with NGOs, and in particular with the EU, has helped transform 'the hearts and minds' of Turkish officials, making them much more receptive to reform. These officials have also come to realize that improving the Turkish asylum system is also about improving national sovereignty, rather than the reverse. In other words, more than fifty years after having helped to draft the Geneva Convention and more than forty years after having ratified it, they are conscious that they are only now reaching the point where they will be able to fully implement and honour the Convention. Turkish officials are deeply aware of the work that needs to be done to align with EU accession criteria in this area and especially of the importance of lifting the geographical limitation to the 1951 Geneva Convention. One can almost say that, as far as the attitude of Turkish officials goes, the Turkish asylum system is ready for convergence with the EU regime. However, the fact that these policy-makers, like the rest of Turkey, have strong doubts about the EU's credibility in respect to granting full membership forces them up against a dilemma: the fear taking on board new obligations and costs that they may end up having to shoulder on their own without the benefit of EU membership. This dilemma has provoked a stalemate in EU-Turkish relations, and has aggravated the mutual mistrust, but most importantly it denies asylum seekers and refugees the right to enjoy the full protection to which they are entitled under the 1951 Geneva Convention and the Community *acquis*.

Table : 1**Applications under the 1994 Asylum Regulation, 1995 - June 2006**

Country	Applications	Accepted cases	Rejected cases	Pending cases
Iraq	13,769	4,631	4,050	4,405
Iran	24,084	14,970	1,960	6,186
Afghanistan	708	241	246	217
Russia	43	15	23	0
Uzbekistan	160	50	70	30
Azerbaijan	36	0	24	3
Other Europe*	108	51	51	0
Other**	515	292	225	153
Total***	39,423	20,070	6,649	10,994

* Includes Albania, Belgium, Bosnia, Bulgaria, Georgia, Greece, Italy, Macedonia, Switzerland, Ukraine and Yugoslavia.

** Includes Algeria, Bangladesh, Birmania (Myanmar), Burma, Burundi, China, Congo, Egypt, Eritrea, Ethiopia, India, Israel, Jordan, Kazakhstan, Kuwait, Kyrgyzstan, Lebanon, Libya, Morocco, Pakistan, Palestine, Philippines, Rwanda, Sierra Leone, Sri Lanka, Somalia, Sudan, Syria, Tunisia, Turkmenistan, Yemen, Zaire.

*** Not appearing in the table but included in the total are 1,710 applications that were subsequently withdrawn.

Source: Data obtained from the Foreigners Department of MOI.

Table : 2

Resettlement out of Turkey by country of origin and country of settlement

Country of Origin	Country of Settlement						
	Canada	USA	Oceania	Other Europe	Scandinavia	Others	TOTAL
Afghanistan	55	76	3	7	79		220
Iran	3.569	5.597	2.239	193	3.191	11	14.800
Iraq	847	605	751	662	1.475	33	4.373
Africa	24	20		4	9		57
North Africa	2				1		3
Asia	40	10	1		7		58
Middle East	5		5	5	6	1	22
Bosnia Herzegovina		45		1			46
TOTAL	4.542	6.353	2.999	872	4.768	45	19,579

Africa Congo, Eritrea, Ethiopia, Sierra Leone, Somalia, Sudan

North Africa Morocco, Libya, Tunisia

Asia Burma, China, Uzbekistan, Turkmenistan

Middle East Palestine, Syria, Egypt

Oceania Australia, New Zealand

Other Europe Austria, Britain, France, Germany, Hungary, Ireland, Italy, Luxemburg, Netherlands, Spain, Switzerland, Ukraine

Scandinavia Denmark, Finland, Norway, Sweden

Others Azerbaijan, Bosnia Herzegovina, Dubai, Indonesia, Israel, Saudi Arabia, Syria, United Arab Emirates.

Source: Data obtained from the Foreigners Department of MOI.

Tables Turkey

Turkey – Table 1: Turkish Nationals abroad by Host Countries (in thousands), 2000-2002

Host Countries	2000	2001	2002
Germany	2110	1999	1999
Austria	138	140	134
Belgium	71	56	56
Denmark	37	33	33
France	301	326	326
Sweden	36	36	36
The Netherlands	300	320	320
United Kingdom	73	80	80
Other European Union	20	25	3
Total European Union	3086	3015	2987
Switzerland	80	80	80
Other non-European Union Countries	25	30	11
Total Europe	3191	3125	3078
Saudi Arabia	115	100	100
Kuwait	4	3	3
Libya	3	2	2
Other Arab Countries	2	3	2
Total Arab Countries	124	108	107
Australia	51	54	54
Canada	35	40	40
United States of America	130	220	220
CIS	52	42	36
Others	20	30	46
Total	3603	3619	3581

Source: General Directorate of Services for the Workers Abroad, Attached to the Ministry of Labour and Social Security (2002).

Turkey – Table 2: Foreign Population in Turkey by Citizenship – 2000

Country of citizenship	Numbers	Country of citizenship	Numbers
Afghanistan	369	Kyrgyzstan	873
Albania	1.732	Macedonia	1.419
Australia	641	Moldavia	652
Austria	6.143	Netherlands	9.027
Azerbaijan	9.031	Norway	2.856
Belgium	3.054	Palestine	506
Bosnia	531	Poland	2.813
Bulgaria	36.680	Romania	1.844
Canada	705	Russian Federation	13.806
China	536	Spain	788
Czech republic	926	Sweden	3.788
Denmark	1.772	Switzerland	1.456
Finland	1.230	Syrian Arab Republic	835
France	4.248	Turkish republic of Northern Cyprus	523
Georgia	3.054	Ukraine	2.160
Germany	86.374	United Kingdom	11.364
Greece	6.023	United States of America	7.593
Iran	8.184	Uzbekistan	3.650
Iraq	5.508	Yugoslavia	2.587
Israel	1.947	Others	10.215
Italy	1.955	No nationality	140
Japan	1.305	Unknown	5.362
Kazakhstan	2.738	Total foreign citizenship	272.943

Source: Population Census of 2000

Turkey – Table 3: Remittances of Turkish Residents Abroad 1975-2002

Year	Remittances
1975	1.313
1980	2.071
1985	1.714
1990	3.243
1991	2.819
1992	3.008
1993	2.919
1994	2.627
1995	3.327
1996	3.542
1997	4.197
1998	5.356
1999	4.529
2000	4.560
2001	2.786
2002	1.936

Sources: Gökdere (1994), State Institute of Statistics (SIS) (2002), Central Bank of Turkey (2002)

Turkey — Table 4: Indicative number of migration to Turkey, 1997-2003

Type of migration	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Undocumented Migration	18800	28400	29400	31600	94600	92400	82800	56200
Illegal entries					51400	57300	44200	30348
Overstays					43200	35100	38600	25852
Asylum application		5100	6800	6600	5700	5200	3794	3966
of which: Afghan					100	400	47	77
of which: Iran		1700	2000	3800	3900	3500	2505	3108
of which: Iraq		3300	4700	2500	1600	1000	974	342
Residence Permit					168100	161254	157670	152203
of which: work					24200	22414	22556	21650
of which: study					24600	23946	21548	21810
of which: other					119300	114894	113566	108743

Sources: UNHCR Ankara Office (2002), Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum at the Directorate of General Security of the Ministry of Interior (2003).

Turkey — Table 5: Main Migrant Groups in Turkey with Residence Permits and their Working Status, 2001

Countries	With Residence Permit	Working	Student
Bulgaria	58.705	423	2.646
Azerbaijan	10.044	866	2.337
Iran	6.567	1.097	676
Iraq	5.482	1.011	367
Russia	6.235	1.603	1.104
Germany	5.436	1.473	109
USA	5.546	1.925	163
Yugoslavia	4.036	266	436
Afghanistan	3.373	149	311
Kazakhstan	3.503	160	1211
Greece	6.578	953	3.248
Subtotal	115.505 (71.6)	9.769 (8.5) (43.6)	11.412 (9.9) (47.7)
Others	45.749 (28.3)	12.647 (27.6) (56.4)	12.524 (27.4) (52.3)
Total	161.254 (100.0)	22.416 (13.9) (100.0)	23.936 (14.8) (100.0)

Source: Bureau for Foreigners, Borders and Asylum of the Directorate of General Security of the Ministry of Interior (2001).

Turkey — Table 6: Irregular Migration in Turkey, Apprehended Cases, 1995-2005

Country of origin	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Afghanistan	24	68	81	921	2476	8746	9701	4246	2178	3442	2363	34246
Albania		1		9	792	1026	1137	580	341	318	220	4424
Algeria	27	25	69	207	102	430	305	542	378	397	375	2857
Armenia	4	2		1	98	474	452	505	494	835	858	3723
Azerbaijan	21	3	3	10	620	2262	2426	2349	1608	1591	1410	12303
Bangladesh	113	322	301	2408	1193	3228	1497	1810	1722	3271	1524	17389
Bulgaria	21	22	39	103	1005	1699	1923	3132	989	550	363	9846
Egypt	4	12	99	29	94	382	184	182	222	257	137	1602
Georgia	37	9	9	5	809	3300	2693	3115	1826	2294	2348	16445
Germany		1	1		372	629	458	586	988	1477	984	5496
India	2	25	18	102	189	779	599	475	846	803	206	4044
Iran	252	362	364	1116	5281	6825	3514	2508	1620	1265	1141	24248
Iraq	2128	3319	5689	14237	11546	17280	18846	20926	3757	6393	3591	107712
Former Yugoslav Rep. Macedonia	1				439	488	384	197	185	105	54	1853
Moldavia	19		17	5	5098	8312	11454	9611	7728	5728	3462	51434
Morocco	28	53	93	295	369	1401	849	603	361	402	171	4625
Nigeria	1	20	30	84	137	450	301	733	117	142	34	2049
Pakistan	708	435	307	1798	2650	5027	4829	4813	6258	9396	11001	47222
PRC				1	115	545	264	674	787	788	339	3513
Romania	68	12	107	36	3395	4500	4883	2674	2785	1785	1274	21519
Russian Federation	5	4	52	2	1695	4554	3893	2139	2130	1266	1152	16892
Sierra Leone				20	42	462	273	121	14	6	2	940
Syria	78	86	144	476	776	1399	782	462	623	1097	983	6906
Tunisia	3	48	81	44	76	255	216	191	274	301	300	1789
Turkey					2085	3289	5304	6951	5660	3341	2164	28794
Ukraine	9	4	17	4	1715	4527	3451	2874	1947	1341	1335	17224
UK		2		4	233	643	423	451	510	563	662	3491
Uzbekistan	1	1			142	587	535	533	584	714	652	3749
Stateless					61	322	235	0	0	0	0	618
Other	7808	13948	20603	7382	3632	7695	8055	6908	8461	10644	662	95798
Unknown		20	315	127	292	2998	2499	1934	826	716	4074	13801
Total	11362	18804	28439	29426	47529	94514	92365	82825	56219	61228	43841	566552

Source: Compiled by Ahmet İçduygu from data obtained from UNHCR Ankara Office (2002–2005). Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum at the Directorate of General Security of the Ministry of the Interior (2000–2005)

Turkey – Table 7: Current Transfers from Turkish Workers, Million US\$

Year	Transfers	Year	Transfers	Year	Transfers
1974	1508	1985	1954	1996	4116
1975	1449	1986	1946	1997	4554
1976	1134	1987	2389	1998	5649
1977	1123	1988	2150	1999	5011
1978	1116	1989	3466	2000	4866
1979	1829	1990	4397	2001	3051
1980	2184	1991	5071	2002	2482
1981	2575	1992	3936	2003	1088
1982	2295	1993	3684	2004	1165
1983	1806	1994	3031		
1984	2037	1995	4414		

Source: International Monetary Fund, 2005

APPENDIX

APPENDICE

A Cautionary Note about the Discrepancies among the UN, OECD and CARIM Databases on International Migration

Aysen Isaoglu

1. Introduction

Major data providers on international migration, namely United Nations (UN), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM) have significant differences in migrant numbers.¹ For instance, according to the UN data, in 2005 stock of immigrants in Jordan amounts to 2,224,890 whereas in 2004 it is suggested as only 392,773 in the CARIM database.

As reliable, transparent and standardized information on international migration has great importance for governments of sending and receiving countries, academic researchers, think tanks etc., this study aims to clarify the existing discrepancies among the three databases.

Undoubtedly, the complexity of migration phenomenon *per se* is contributing the most to the found discrepancies. Even if one can perfectly observe and count migrants, the numbers would still vary according to who constitutes a *migrant* and *who does the counting*.

The mostly used criteria in order to define migrants are 'country of citizenship' and 'country of birth'. The first one considers foreign residents i.e. persons holding a citizenship other than the host country, while the latter, considers persons who are born abroad, as immigrants. Those two definitions result in completely different numbers of immigrants in a given country and still are correct.

By definition, country of citizenship criteria excludes the '*foreign-born and naturalized*' individuals as immigrants. Also excluded are individuals who are born abroad but then return to the countries of which they hold the citizenship. They are counted as immigrants according to foreign-born criteria though. This fact is distorting the statistics especially in the major sending countries. Another difference may arise from the descendents of the first generation immigrants. If they are naturalized, then they are not considered as immigrants according to both criteria. However, depending on the host country policies on naturalization, they may be counted as immigrants according to the citizenship criteria because they are not entitled to have the citizenship of the country they are born in. Another fact that is distorting the statistics in case the citizenship criterion is applied is dual citizenships. There may be double counting as immigrants are nationals of both host and sending countries.

Independent of definitional differences, who does the counting, also matters. Even though a consensus is made on who is a migrant, whether counting is made in the host or the sending country may yield different numbers. Although theoretically the number of immigrants by a given sending country counted in a given host country should be equal to the number of emigrants counted in that sending country towards that host country, practically it's never the case. Immigration and emigration data do not match.

1 For the UN, OECD and CARIM databases visit <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>, http://www.oecd.org/document/51/0,2340,en_2649_33931_34063091_1_1_1_1,00.html and <http://www.carim.org/index.php?areaid=4&PHPSESSID=fa73cbf2b8a1ec61d0c0268cd516126a> respectively.

These are the main reasons for the difficulty in measuring migration, therefore for the differences in observed numbers regarding international migrants. However there are also other factors such as artificially generated data, the status of refugees and/or asylum seekers, transit migrants, mismatching with the followed criteria etc. that are contributing to the discrepancies.

As mentioned above, the aim of this paper is to investigate the reasons for the discrepancies and document them. While doing so, the focus will be on South and Eastern Mediterranean (SME) countries, namely Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Palestinian Territories, Syria, Tunisia and Turkey. Nevertheless, researchers interested in international migration data for other countries should also take into account the issues mentioned in this study.

The next section describes the main characteristics of the three databases regarding the countries/area(s) they are covering, definitions and sources they are employing. Section 3 presents some evidence on the existing discrepancies and cast light on the reasons. Section 4 concludes.

2. Characteristics of the Databases

The UN database “Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision” is provided by the Population Division of the Department of Economic and Social Affairs. In total it covers 211 countries or areas of the world (228 after 1990 due to differences in the world geographical configuration). In 2005, the UN data documents that there exists 190,633,564 immigrants in the world. Note that the UN database focuses on stocks, not flows and only stocks of immigrants not on emigrants.

International migrant stock is gathered on the number of *foreign-born* from population censuses or registers as far as possible. However, in some countries information on place of birth was not recorded. Instead, the legal nationality of the migrant was used for identification. For such countries migrants are equated to *foreigners* i.e. citizenship criteria is applied.

This data, then, is used to *estimate* the number of international immigrants in the countries or areas considered as of 1 July of the years 1960, 1965, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 and 2005. Estimation is done by interpolation or extrapolation for countries/areas having information on the international migrant stock on 1 July for at least two points in time. For countries/areas with only one observation, estimates for the reference years were derived assuming rates of growth or decrease for the migrant stock in the years preceding or following the only observation available. Finally, for the countries/areas with no data (which are also the countries that are affected by conflict, hence are not expected to attract large numbers of international migrants), it is assumed that, as in the other countries with data available, the proportion of international migrants in the total population would tend to be higher the smaller the total population. A model relating the latter to the former was used to estimate the international migrant stock.² Estimates of the total population of each country or area as of 1 July of each reference year were obtained from *World Population Prospects (Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision CD-ROM Documentation (2006))*.

The UN data also includes refugees to immigrant stocks. It is assumed that, persons granted refugee status by a country become part of that country's population and thus, by definition, would be included to census enumerations. Nevertheless, in countries where

2 Specifically, the following equation was used to estimate the number of international migrants in countries lacking information altogether:

$F = 0.345(P)/\exp(\log_{10} P - 2)$ where P is the total population in the country and F is the foreign born population.

refugees are kept in camps, it is not certain that censuses include them. Furthermore, in many of the developing countries hosting sizeable numbers of refugees, censuses are not carried out as regularly as in other countries. Consequently, mid-year averages of the number of refugees for the end of each year as reported by United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) or United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East (UNRWA) are added to the estimates of the international migrant stock for developing countries where they are likely not to have been included in the census data available. It should be noted that most of the refugees registered with the UNHCR offices in the world are foreigners born abroad and can be considered as migrants in their country of asylum with regard to the two criteria of 'country of citizenship' and 'country of birth'. Whereas this does not apply to Palestinian refugees registered as UNRWA. According to UNRWA's definition Palestine refugees are persons whose normal place of residence was Palestine between June 1946 and May 1948, who lost both their homes and means of livelihood as a result of the 1948 Arab-Israeli conflict [...] UNRWA's definition of a refugee also, covers the descendents of persons who became refugees in 1948. Hence most of the observed increase in Palestine refugees is due to the natural population growth.

No special adjustment is made to include asylum-seekers.³ Finally, the UN data does not consider persons who have been abroad but have returned to their countries of birth as migrants.

The Employment, Labour and Social Affairs Directorate provides the database for the OECD. This database considers immigrants and expatriates residing in OECD countries. 29 OECD member countries⁴ take part in the project. For 23 of them data is provided by population censuses and for 7 by population registers. It is also preferred to consider information on the foreign born population and only if it is not available the citizenship criterion is used.

Five data files are introduced in the database: First of them presents the nationality of the immigrant, whether he/she is born abroad or not and also the country of birth. The second one considers the same information for persons at age 15+ and also classifies by educational attainment⁵ and the rest three files gives *emigration rates*⁶ to OECD countries by country of birth of i) total population; ii) population aged 15 and over; iii) highly educated persons, for approximately 100 countries.

Unfortunately, this database does not provide the breakdown by sex and it is not clear how the situation of refugees and irregular migrants are dealt.

Aim of the demographic and economic section of the CARIM database is to offer reliable and exhaustive information on migratory movements for the countries of the Barcelona Process that is the European Union and the Mediterranean partners, namely, Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Palestinian Territories, Syria, Tunisia and Turkey. It is

3 As at the time the UN database was issued, UNHCR and UNRWA had not reported the number of refugees for either 1 July 2005 or the end of 2005. The Population Division by extrapolation on the basis of the growth rate of the refugee population in each country between the end of 2003 and the end of 2004 estimated the number of refugees for mid-2005.

4 OECD member countries: Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, UK, USA. Please note that Iceland is not involved in the project.

5 There are three levels of educational attainment compatible with the International Standard Classification of Education (ISCED) is used. Low: ISCED 0/1/2: Less than upper secondary; Medium: ISCED 3/4: Upper secondary and post-secondary non-tertiary; and High: ISCED 5A: "Academic" tertiary; ISCED 5B: "Vocational" tertiary; and ISCED 6: Advanced research programmes.

6 The emigration rate from country i is calculated by dividing the population from country of origin i by the total native born population of the same country (native born (i) = Expatriates (i) + Resident native born (i)).

produced by a network of scientific correspondents based in Mediterranean partner countries and some external experts from the north and the south.

This database contains statistics that is produced by the relevant institutions like census and population registers of the sending and/or receiving countries i.e. statistics are on the one side those collected in the countries of the MENA on immigration to and emigration from these countries and on the other side statistics relating to MENA immigrants that are collected in their destination of countries outside the MENA. The interest is the migratory process as a whole, not only in stock of immigrants in a given country but in countries of immigration or emigration or transit. The information based on reliable sources is then provided to the users in an aggregated and, as much as possible, standardized way.

There are 70 standardized tables on flows which consider arrivals and departures of migrants and asylum seekers, naturalizations, movements on labour markets, circulation of students, money transfers and etc and stocks such as migrant populations distributed by specific variables such as gender and educational attainment, occupational distribution, whether a refugee or not etc. Tables are missing when appropriate data are not available in national statistics.

Another feature of the CARIM database is that it is continuously updated with new information. Hence, most recently available data gathered from different sources of sending and receiving countries are presented in the database. This is especially important as migration is a rapidly changing phenomenon.

The database is available through the CARIM web site and users may also easily create the relevant tables for their own purposes. Moreover electronic maps that are giving, literally, an overall picture of international migration for the relevant countries are also provided.

3. Discrepancies among the Databases and the Reasons

This section provides systematic comparison of the mentioned databases while trying to clarify the existing discrepancies. As these databases provide different *type* of information for *different countries or areas*, comparison is not straightforward. The focus will be on the SME countries as a benchmark. Nevertheless, the issues mentioned in this section are relevant for the rest of the countries or areas considered in the other two databases as well.

As all the databases are different in content, a joint comparison of three of them is not feasible. For instance, the UN database only provides information on the stocks of immigrants in a given country, which obviously makes it feasible to compare figures of the stock of immigrants in SME countries presented in both the UN and the CARIM databases. However, apart from Turkey none of the SME countries are OECD member states and thus OECD database does not provide the stock of immigrants for the rest of the SME countries. Hence, a comparison of stock of immigrants in SME countries is not possible for the three databases.

On the other hand, when one is interested in emigrant numbers from SME countries, the UN database cannot be used for comparison. This is because the country of origin of the immigrants in a given country is not provided by this database. For instance, this database presents the amount of immigrants in France but not which amount is originating from which country. OECD database provides the country of origin of the immigrant stocks in the OECD member countries. So one can find out the number of emigrants from the SME countries measured at the host countries using the immigrant stock information provided in the OECD database. Although this is still different than what CARIM database provides for emigrants from the SME countries, which are measured by the host country. This is due to the fact that not all the receiving countries are OECD members. However, one can still compute the emigrant stock from SME countries residing in the OECD member countries, as the information is available in the CARIM database.

In order to facilitate the comparison, Table 1 presents the immigrant and emigrants stocks that are available in the three databases and also gives a short explanation for the observed differences in the figures related to immigrant stocks. More specifically, Column (A) shows the figures from the UN database regarding the immigrant stock in the SME countries. These figures are contrasted with the same information from the CARIM database in Column (C). For the emigrant stocks from the SME countries, CARIM databases is compared with the OECD database. A direct comparison is possible between the Columns (B) and (D) as they both consider SME origin immigrants residing in the OECD member countries. Finally, Column (E) presents the total number of emigrants from a given SME country hosted at any country, not only at the OECD member countries.

Discrepancies related to emigrant stocks in the OECD and CARIM databases are mostly due to the source differences. Although both of these figures refer to statistics of destination countries, for some countries two databases use different year information. OECD and CARIM databases have the same source for the same year for the following countries: Australia, Austria, Canada, France, Greece, Hungary, Luxembourg, New Zealand, Sweden, Turkey, UK, USA. However for Belgium, Czech Republic, Denmark, Finland, Germany, Italy, Netherlands, Norway, Portugal, Spain and Switzerland sources are different thus, not directly comparable. Moreover, for Ireland and Poland, CARIM database has no data, for Iceland OECD provides no information and for Korea, Mexico and Slovak Republic neither of these databases have data.

Another interesting issue is presented in the CARIM database, namely the difference in the statistics calculated at the sending and the host country. For five of the SME countries, namely Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey, statistics of the expatriates are available. Thus, for instance a comparison of Egyptian migrants counted by the host country (429,428) and counted by Egypt at the host country (1,050,850 - due to consular records) is possible. These numbers are observed to be substantially different for all the mentioned countries. See Migration Report 2005, Statistical Appendix, Table 3.

Nevertheless, some discrepancies may arise even though the sources are the same. For instance, for Canada, both OECD and CARIM databases consider the same source, namely 2001 Census for Canada and the same population, i.e. age 15+. More importantly both of these databases claim that they are considering the foreign born Moroccans residing in Canada. OECD database claims that there are 7,245 Moroccan born migrants residing in Canada. However, this number is 24,425 according to the CARIM database. The difference between those two numbers, which theoretically should be equal, is not negligible. The puzzle is clarified when one considers the CARIM database information on Morocco born *without* Canadian citizenship. Then the suggested number is 7,255 which is very close to OECD provided information. Difference between these two numbers 24,425 and 7,255 i.e. 17,170, refers to immigrants from Morocco who are also naturalized Canadians. Hence OECD data in reality considers Moroccan born persons with Canadian citizenship as Canadians.

SME ⁷ Countries	UN Data	OECD Data	CARIM Data			Reasons for the Observed Differences for Immigrant Stocks
			Immigrant stock in SME countries (C)	Emigrant stock from SME countries residing in the OECD countries (D)	Emigrant stock from SME countries (E)	
Algeria	250,110 (N,R)	1,312,514	80,238(N) ⁸	800,569	835,627	A comparison of immigrant stocks in columns (A) and (C) for Algeria shows significant differences. Column (A) presents the 2000 estimates whereas column (C) is taken from the 2002 data which is provided by the Algerian statistics. Both databases consider non-nationals. For the UN data, total number of immigrant stock is 250,110 in 2000 (242,446 in 2005). However, 167,453 (169,055) of these numbers are refugees. If one ignores refugees in the UN data, then for 2002, UN data suggests a figure between 82,657 and 73,391 for non-nationals, which is close to the CARIM figure, 80,238.
Egypt	172,330 (FB)	307,221	115,589(N) ⁹	308,078	464 011	Column (A) presents the 1995 estimates from the UN data and column (C) is from the 1996 census. Difference in these two numbers is mainly due to the fact that UN estimates are based on foreign-born population whereas CARIM data presents the non-nationals.
Israel	2,660,881 (FB,R)	164,788	1,910,700(FB) ¹⁰	177,275	600 850	Column (A) presents the 2005 estimates from the UN data and column (C) is coming from the 2004 Israeli data. Both figures refer to foreign-born population. There are only 212 refugees included in the UN figure. The considerable difference between columns (D) and (E) are due to the Israeli residing in the West Bank.

7 In this table, FB represents foreign born i.e. migrant stock derived from data classified by place of birth; N indicates non-nationals i.e. migrant stock derived from data classified by citizenship. Finally, R shows that refugees reported by UNHCR or UNRWA are also added to the figures.

8 Direction Générale de la Sécurité National, 2002.

9 CAPMAS, Populations Census, 1996.

10 Israel Statistical Abstract, 2004.

SME ⁷ Countries	UN Data	OECD Data	CARIM Data			Reasons for the Observed Differences for Immigrant Stocks
Jordan	2,224,890 (N,R)	64,744	392,773(N) ¹¹	75,880	77 982	Column (A) presents the 2005 estimates from the UN data and column (C) is from the 2004 census. There is a significant difference between two figures. Estimates for the refugees in 2005 amounts to 1,801,115 in the UN data. In Jordan, Palestinian refugees are registered by the UNRWA; hence by definition the descendents of persons who became refugees in 1948 are also considered as refugees. In Jordan, also refugees have the nationality of their country of asylum and hence clearly cannot be considered as migrants according to the country of citizenship criteria. The fact that refugees being all taken as immigrants by the UN causes huge discrepancies between the numbers of immigrants provided by the UN and national statistical sources in Jordan,
Lebanon	656,727(F B,R)	335,958	322,057(N) ¹²	356,435	366 427	Column (A) presents the 2005 estimates from the UN data and column (C) is from the 2004 survey. The UN data considers the foreign-born population with the refugees in Jordan. Refugees consist of 403,222 of this figure. Hence the foreign-born population in Jordan according to the UN estimates is 253,505. The CARIM figure is based on the non-national population in 2004.
Morocco	131,654 (N)	1,498,312	62,348(N) ¹³	1,697,835	1 884 124	Column (A) presents the 2005 estimates from the UN data and column (C) is from the 2002 register. The non-national population without including the refugees is 131,654 according to the UN data whereas this number is only 62,348 in 2005 according to the Moroccan population registers. The difference in numbers can be explained by an underestimation of consular records (column C) and overestimation of generated data (column A).

11 Population and Housing Census, 2004.

12 ACS conditions de vie des ménages, 2004.

13 Direction Générale de la Sûreté Générale, 2005.

SME ⁷ Countries	UN Data	OECD Data	CARIM Data			Reasons for the Observed Differences for Immigrant Stocks
Palestinian Territories	1,200,972 (all FB refugees)	15,113	237,000 (N) 231,766 (FB) ¹⁴	12,308	109,450	Column (A) presents the 2005 estimates from the UN data and column (C) is CARIM estimates for 2005.
Syria	984,587 (N,R)	130,589	458.000(N) ¹⁵	146,987	198,999	Column (A) presents the 2005 estimates from the UN data and column (C) is CARIM estimates for 2005. The non-national population excluding the refugees is 554,575 according to the UN data whereas this number is 458,000 according to the CARIM data.
Tunisia	37,858(N)	477,931	35,192(N) ¹⁶	374,648	415 028	Column (A) presents the 2005 estimates from the UN data and column (C) is CARIM data from the 2004 census. Both figures present the non-national population.
Turkey	1,259,322 (FB,R)	2,029,317	1.278.671(FB) ¹⁷	2,860,844	2 866 267	Column (A) presents the 2000 estimates from the UN data and column (C) is CARIM data from the 2000 census. Both figures present the foreign-born population. When one excludes the refugees, UN data suggest 1,256,363, which is around 20,000 different than what the census data of Turkey suggest for the same year.

14 Israel CBS for non-nationals residing in the Palestinian Territory, i.e. the 237,000 Israeli citizens who reside in West Bank settlements outside East Jerusalem. When East Jerusalem is included, the Israeli population residing in the West Bank becomes 422,000. Palestinian CBS, Population Census of 1997, for the Palestinian population born abroad, which includes 148,127 individuals born abroad and 83,639 born before 1948 in the present territory of Israel.

15 Non-national population in 2005 estimated as: total population in 2005 x proportion non-nationals (Palestinians and other) according to the population census of 1994.

16 Recensement Général de la Population et de l'Habitat, 2004.

17 Population Census, 2000.

4. Conclusion

This paper aims to identify the sources of discrepancies in international migrant figures provided by the United Nations (UN), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM). While doing so first the characteristics of the mentioned databases and then the existing differences in figures are presented. Finally, the sources of the discrepancies are discussed extensively.

Although throughout only the South and Eastern Mediterranean (SME) countries are considered, the findings of this paper apply to other countries or areas that are in these databases as well.

The main reasons for the observed discrepancies can be summarized by artificially generated data, different sources of information in terms of year and the country that the migrants are counted at, the ambiguity of how refugees and transit migrants are dealt.

Transferts des migrants : données et mesures

Brahim El Mouaatamid

Introduction

Les statistiques sur les effectifs et les flux des migrants ou des populations d'origine étrangère font généralement objet de critiques soit pour leur incomplétude, soit pour leur incohérence ou irrégularité ou, carrément, pour leur inexistence.¹ Par contre, les données sur les flux financiers liés à la migration destinés aux pays d'origine, abstraction faite de leur qualité, sont régulièrement mises à la disposition du public. Ils figurent parmi les comptes des balances des paiements établies surtout par les banques centrales.² Les pays du Nord Afrique et Moyen Orient (ANMO), objet principal de notre papier, ont d'ailleurs, depuis longtemps, démontré d'une régularité particulière quant à la publication de telles données et à leur diffusion dans les annuaires du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale.

D'un autre coté, ces même pays de l'ANMO constituent la zone d'origine d'importantes vagues migratoires à destination de l'Europe, de l'Amérique du Nord, des pays du Conseil de Coopération du Golfe (CCG) et d'autres destinations. Cependant, les effectifs de ces populations et, a fortiori, leurs caractéristiques restent largement méconnus auprès des statistiques officielles de ces pays. Confrontés à des difficultés méthodologiques liées au concept et à la mesure, doublées des défaillances des systèmes statistiques, encore incapables d'exploiter pleinement les opportunités existantes, les services statistiques des pays d'origine n'arrivent pas à établir convenablement de tels données.

Devant une telle situation, nous avons décidé à travers cet essai de faire des transferts migratoires, assez disponibles dans les statistiques, un *proxy* pour l'estimation des stocks de migrants par pays de destination. Moyennant une régression linéaire simple sur les données des pays de l'ANMO qui fournissent à la fois les deux séries des migrants et transferts par pays, en l'occurrence l'Egypte, le Maroc et la Tunisie,³ nous avons établi la relation linéaire qui pourrait exister entre les transferts (variable indépendante) et les effectifs d'émigrants (variable dépendante) avant de se prononcer sur la capacité prédictive de la régression et les possibilités de l'amélioration de l'approche.

L'objectif de l'essai est principalement d'ordre méthodologique à travers une confrontation des données sur les transferts et sur les migrants. Les premiers étant le fait des seconds, l'essai se voudra d'esquisser un lien statistique entre les deux. Dans la foulée de l'exercice, nous avons été amenée à présenter, dans une première partie, une vue sur les concepts, mesures et données relatives aux transferts tels qu'ils sont adoptés dans les pays de l'ANMO. Ensuite, nous avons brièvement fait état de la situation et de la tendance globale

1 C'est d'ailleurs l'obstacle majeur qui fait de la migration le thème de la démographie le moins quantitativement exploré. Dans les projections de population, la composante migration internationale est souvent négligée même dans les pays où elle participe remarquablement au peuplement / dépeuplement. Ceci augmente l'incertitude et les écarts entre les effectifs attendus, par les projections de population, et les effectifs réels atteints.

2 De prime abord, ceci trouverait sa justification dans l'ordre de priorité accordé par les gouvernements à l'un ou l'autre chiffre. La primauté des statistiques financières s'expliquerait par leur nécessité dans l'élaboration annuelle des budgets et des lois des finances.

3 Des contraintes relatives à la disponibilité des données sur les effectifs d'émigrants, nous ont obligé de restreindre la régression sur les trois pays : Egypte, Maroc et Tunisie.

des transferts financiers dans ces pays pour finir sur la présentation des résultats de notre régression et la proposition d'une approche pour l'amélioration de l'estimation.

1. Les données sur les effectifs d'émigrants et sur les transferts financiers

Qu'entend-on par émigrants ? Que désigne-t-on par transferts financiers migratoires ? Les deux concepts ne sont pas certes facilement identifiables compliquant ainsi tout essai de mesure ou de quantification. Mais l'ambiguïté ne réside pas autant dans le concept lui-même que dans la différence de la définition adoptée par l'un ou l'autre pays.

Par ailleurs, des définitions explicites font défaut dans les statistiques des pays d'origine et les sources et les méthodes de collecte ne sont pas assez explicitées. Le besoin de comparabilité et, surtout, d'uniformité devient plus déterminant quand on veut soumettre une quantité de données provenant de divers pays aux méthodes statistiques. A l'instar de différentes études dans le passé, un moyen plus sûr de procéder est de se contenter de construire des modèles théoriques de prévision au moyen des données relatives à un seul pays ou groupe de migrants.

1.1. Effectifs des émigrants

La maîtrise du concept des transferts financiers est déterminée en partie par la précision de celui de migrant.⁴ Il n'est pas de ressort de cet essai d'analyser amplement les concepts liés à la migration et la mobilité qui sont largement débattus dans la littérature.⁵ Toutefois, on ne peut pas se passer de quelques rappels utiles pour notre démarche. Comme le concept de migrant ne s'entend pas de la même façon dans les statistiques des pays d'accueil que dans celles des pays de départ, nous avons opté d'exposer les deux cas séparément avec une concentration sur les moyens de collecte des données sur les stocks d'émigrants dans les pays de l'ANMO.

Dans les pays d'accueil

Dans les pays d'accueil, les effectifs relatifs à la population d'origine étrangère sont donnés selon le critère de « pays de nationalité », plus répandu et largement pratiqué en Europe, et de « pays de naissance », appliqué aux Etats-Unis, Canada et Australie, dits pays à migration de peuplement ou d'installation.⁶

Quant aux sources de ces données, on trouve les registres de population, les recensements et les enquêtes statistiques, les fichiers sur les permis de séjour et de travail et l'état civil. Chaque source présente des avantages et des limites spécifiques, mais deux ou plusieurs sources sont parfois combinées pour des motifs de redressement ou d'estimation.

Par ailleurs, les pays du CCG, qui constituent un espace d'accueil très important des migrants provenant des pays de l'ANMO, présentent un handicap majeur quand à la désagrégation des statistiques sur des étrangers résidant sur leurs territoires respectifs. Les services statistiques de ces pays se contentent de diffuser les chiffres relatifs aux étrangers pris dans leur ensemble sans aucune indication sur la nationalité exacte.

4 Les Nations Unies, en collaboration avec d'autres organisations internationales, s'efforcent de rendre la notion de migrant international plus simplifiée et plus pragmatique, tenant compte des nouvelles mutations, et pour mettre en place un cadre unifié pour la compilation de statistiques. (Recommandations des Nations Unies en matière de statistiques des migrations internationales, 1998).

5 B. El Mouaatamid et R. Pace, 2004.

6 Dans quelques pays, on donne les chiffres selon les deux critères séparés ou croisés. Une variété de concepts, plus ou moins dérivés de ces deux critères de base, a été également forgée. Ainsi, on parle de population d'origine étrangère (1ère et 2ème générations) selon le pays de naissance des parents ou encore l'auto perception de son appartenance ancestrale (Ancestry) appliquée aux Etats-Unis, etc.

Dans les pays d'origine

Contrairement aux pays d'accueil des migrations, les statistiques migratoires élaborées dans les pays d'origine sur leurs nationaux résidant à l'étranger présentent plusieurs lacunes et n'ont pas la même fiabilité accordées à celles des pays d'accueil. Toutefois, à notre connaissance, sauf Israël et la Syrie, les pays de l'ANMO, fournissent les effectifs de leurs nationaux résidant à l'étranger selon des degrés variables de détail.⁷ Ces statistiques sont plus ou moins désagrégées par pays ou région de résidence (tableau 1).

Tableau 1 : Etat des statistiques des pays de l'ANMO sur les stocks de leurs émigrants à l'étranger

Pays	Sources utilisées	Dernière année	Degrés de détail et commentaire (*)
Algérie	Conseil National Économique et Social, Commission de la Communauté Algérienne à l'Étranger (1997)	1995	- Par pays (25), - Données tirées de "Situation de la communauté algérienne à l'étranger : étude préliminaire". - Méthode d'estimation non précisée - Données consulaires difficiles d'accès
Egypte	- <i>Central Agency for Public Mobilization and Statistics – CAPMAS</i> - <i>Ministry of Manpower and Emigration</i> (Contrats de travail) - Organisation Arabe du Travail (OAT)	- 2000 - OAT, différentes années entre 1971 et 2000	- Par pays (23 pays) - Migrants temporaires (pays arabes, 11) et permanents (Pays non arabes, 12) - ALO, 29 pays - Ambiguïté des définitions ; risques de sous-estimation,...
Jordanie	Recensement	2004	- Par pays (125) - Le recensement rapporte seulement ceux qui ont résidé à l'étranger entre 6 et 12 mois
Liban	Enquêtes	2003	- Estimation par continent et régions (8) - informations extrapolées d'enquêtes par sondage à degré de fiabilité variable - Enquête sur les Libanais émigrés depuis 1975, Université St Joseph, Beyrouth, 2003
Maroc	Ministère des Affaires Étrangères (données consulaires)	2005	- Par pays (92) - Définitions et méthodes non précisées - Recensement 2004 : données sur les sorties pendant l'année (non exhaustives)
Palestine	- <i>Palestinian Central Bureau of Statistics, 2003</i> - <i>The Demographic Survey in the West Bank and Gaza Strip. Ramallah-Palestine, 1996</i>	2002	- Par pays (8) - <i>Statistical Abstract of Palestine, No"4"</i> . Ramallah – Palestine. 2003 - <i>Relatives Abroad by Country of Destination and Region of Origin, (5 pays et 4 régions)</i>
Tunisie	- Ministère des Affaires Étrangères (données consulaires) - Recensement	2003	- Par pays (72) - Données fragmentaires - Recensement 2004 : données sur les sorties pendant l'année (non exhaustives)
Turquie	<i>Ministry of Labour and Social Security (2001-2004)</i>	2004	- Par pays (15) - Méthode de collecte non précisée par <i>General Directorate of Services for the Workers Abroad.</i>
(*) Entre parenthèses, le nombre de pays de destination pour la dernière année Source : CARIM, 2006			

Généralement, on ne donne pas de détails soit sur la définition adoptée soit sur la méthode de collecte et aucune indication n'est fournie quant au degré de fiabilité à accorder à ces chiffres. La tendance générale consiste à considérer que les chiffres fournis se rapportent aux

7 Pour ce faire, nous nous sommes basée sur les données et les notes qui communiquées au CARIM par les correspondants scientifiques dans les pays partenaires de l'ANMO.

personnes ayant la nationalité du pays A dans le pays B comme le révèle l'appellation de « personnes de nationalité A dans B » communément utilisée.⁸

Les principales sources utilisées sont les recensements qui, de par les définitions adoptées, ne donnent qu'une information partielle sur les stocks de migrants à l'étranger par pays d'accueil. En Jordanie comme en Tunisie, l'obtention de l'information suppose l'existence d'au moins un répondant membre du ménage ou du noyau familial auquel appartient le migrant avant son départ. Autrement, la migration échappe à l'observation. Le délai d'absence retenu limite également l'évaluation des émigrés.

Les données des consulats à l'étranger, auprès desquels une partie des migrants sont immatriculés, sont utilisées par le Maroc et la Tunisie et sont difficiles d'accès en Algérie. Toutefois, cette source n'est pas exhaustive: elle exclut tous les clandestins, une partie des naturalisés, et semble ne reposer que sur une démarche volontaire auprès du consulat, bien que les ressortissants sont parfois tenus légalement à s'enregistrer. Il faudra aussi comprendre comment les informations sont mises à jour et sous quelle forme.⁹

Les statistiques des enquêtes sont utilisées en Palestine et au Liban mais leur degré de fiabilité est moins sûr. En Egypte, on combine les sources du Ministère de l'emploi et de l'agence centrale des statistiques qui donne les migrants temporaires (contrats de travail, à destination des pays arabes) et les migrants permanents (à destination des pays non arabes). Ces données présentent également un risque de sous estimation.

1.2. Transferts migratoires

Concernant les transferts financiers liés à la migration, malgré la disponibilité de chiffres annuels voire semestriels ou mensuels s'y rapportant auprès des organismes nationaux élaborant la balance des paiements, les difficultés inhérentes au concept et à la mesure ne sont pas absentes. Certes, une partie du problème est liée, au concept du migrant mais bien d'autres lacunes sont liées particulièrement aux modes de comptabilité des transferts.¹⁰

Selon le Fond Monétaire International, trois composantes de la balance des paiements se réfèrent aux transferts financiers liés à la mobilité des personnes. Il s'agit de « compensation des employés », « remises des travailleurs » et « transferts des migrants » (encadré 1 et Figure 1). En faisant la somme de ces trois composantes, on a de forte chance d'évaluer le montant global des transferts ou du moins cerner leur ordre de grandeur. Toutefois, jusqu'à présent, tous les pays ne suivent pas à la lettre et unanimement cette catégorisation. Les cas particuliers de dérogation sont mentionnés par le FMI dans les notes par pays incluses dans son annuaire des statistiques de la balance des paiements.

8 Les titres des tableaux statistiques mentionnent des appellations du genre « Egyptians or Jordanian abroad », « marocains ou tunisiens résidant à l'étranger », « Turkish nationals »...

9 Pour le cas marocain, plusieurs consulats disposent actuellement de moyens informatiques et sont théoriquement en mesure de disposer de bases de données actualisées sur les immatriculations.

10 Suite au sommet de G8 en décembre 2004, la Banque Mondiale coordonne un groupe de travail dont la tâche consiste à résoudre les problèmes relatifs à la qualité et la collecte des données sur les transferts. Une première rencontre s'est tenue à Washington en janvier 2005 et la seconde, appelée rencontre du groupe de Luxembourg, en juin 2006.

Encadré 1. Les données de la balance des paiements sur les transferts¹¹

Selon le Manuel de la Balance des paiements du FMI, 5^{ème} édition, les “remises des travailleurs” sont les transferts courants faits par les migrants qui sont employés et résident dans une autre économie. Ceux-ci incluent notamment les travailleurs qui déménagent vers une autre économie et s’y établissent, ou espèrent s’y établir pour une année ou plus. La “compensation des employés” quant à elle comprends les revenus, les salaires et autres rémunérations (en espèce ou en nature) perçus par les travailleurs non résidents en contrepartie du travail accompli pour les résidents d’une autre économie. Tels travailleurs inclus particulièrement les travailleurs aux frontières et les saisonniers, ensemble avec d’autres catégories comme les employés des ambassades. Finalement, les “transferts des migrants” incluent les articles financiers induits par la migration (changement de résidence) des individus d’une économie vers une autre. Les données sur ces articles sont compilées par les autorités statistiques appropriées dans les pays membres du FMI. En utilisant cette source, le département des statistiques du FMI construit les tableaux qu’on trouve dans l’annuaire statistique de la balance des paiements (BOPSY).

Extrait traduit d’une note intitulée *Balance of Payments Data on Workers’ Remittances*. (FMI, 2005)

Quand on examine les données sur les transferts des pays de l’ANMO, il se révèle qu’elles ne sont pas parfaitement comparables ni considérées de la même manière. Les définitions sont différemment interprétées laissant ainsi la comparaison et les sommations presque impossibles. Pour unifier les mesures, le FMI recommande l’usage de la 5^{ème} édition de son manuel de la balance des paiements qui cite les trois catégories de transferts migratoires déjà mentionnées. Selon les pays, le manquement à cette règle va de cas le moins souhaitable ou le classement partiel des transferts se fait dans des lignes de la balance des paiements autres que celles recommandées, jusqu’à l’agrégation de ces transferts dans une seule catégorie qui est généralement « les remises des travailleurs ». D’autres pays prennent en compte tous les transferts courants privés avec l’hypothèse communément admise que les « remises des travailleurs » représentent la grande majorité de ses transferts.

Se référant aux pays de l’ANMO, la Turquie, depuis 2003, exclue la « compensation des employés », les « transferts des migrants » et leurs dépenses de séjour en Turquie dans le montant total des transferts et les comptabilise dans les « recettes voyage », ne laissant ainsi aucune chance de les récupérer dans les transferts migratoires. En effet, entre 2002 et 2003, la Turquie a vu progresser ces recettes voyage de 6.599 à 11.090 million de \$ US contre une chute de montant des remises des travailleurs de 1.936 à 729 million de \$ US. En 1998, les « remises des travailleurs » ont atteint leur maximum de 5.366 million de \$ US contre 5.423 million de \$ US pour les recettes voyage. Avant cette date, les deux grandeurs ont évolué parallèlement mais depuis 2000, la tendance s’est nettement orientée vers la hausse pour les recettes voyage au dépens des remises des travailleurs pour en arriver aux valeurs respectives de 15.280 et 851 millions de \$ US en 2005. En outre, la Syrie a, jusqu’en 2002, inclus « les remises des migrants » parmi les « autres transferts courants » de la balance des paiements.

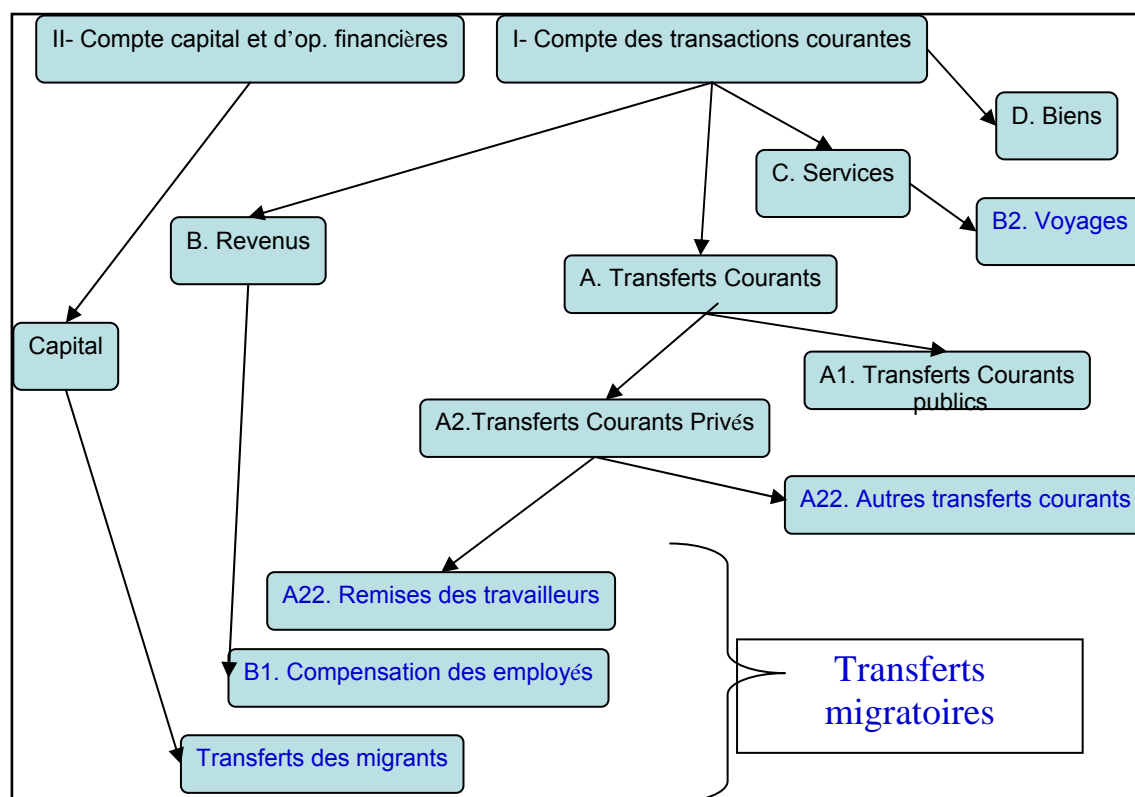
Même le cas du Maroc, malgré les améliorations apportées par l’office des changes marocain à l’élaboration des données sur les transferts, quelques ambiguïtés subsistent encore. Les transferts effectués à travers les organismes de transfert de fonds (Western Union et Money Gram) ne figurent pas clairement dans la ventilation par canaux des transferts¹². Une partie des transferts informels sont, quant à eux, évalués par le biais des devises billets de banque achetés aux Marocains Résidant à l’Etranger. En outre, depuis 2002, les recettes voyage au Maroc comprennent une partie des billets de banque étrangers échangés par les

11 FMI, 2005. World Economic Outlook. « Globalization and External Balances ».

12 Tout récemment, dans sa dernière publication de la balance des paiements (année 2005), l’office des changes indique que les recettes réalisées par l’entremise des organismes de transfert de fonds sont comptabilisées en tant que virements bancaires même lorsque ces recettes transitent par la poste marocaine.

MRE pour la couverture de leurs frais de séjour au Maroc. Mais là encore, on ne sait pas clairement comment on identifie l'argent destiné au voyage de ceux comptabilisés dans les transferts¹³.

Figure 1 : Transferts dans les comptes de la balance des paiements



Pour établir les flux relatifs des transferts migratoires, une variété de sources de données doit être utilisée dont quelques unes sont difficiles à cerner. Parfois, les transferts peuvent se révéler même largement sous-estimés. Il s'agit surtout des situations où les transferts informels (c.-à-d. ceux qui ne transitent pas par le biais de canaux financiers où ils sont dûment enregistrés tels que la banque, la poste ou autres organisation de transferts d'argent) Egyptiens de Libye, comme nous allons le voir, pourrait étayer ce constat.

Par ailleurs, les transferts en nature, matérialisés par l'entrée de biens de consommation, représentent visiblement la composante la moins évaluée parmi les transferts. Les enquêtes sur la consommation et le niveau de vie des ménages, soutenues surtout par la Banque Mondiale, permettent de disposer d'indicateurs susceptibles d'évaluer ces transferts mais ils ne sont pas visiblement assez exploités dans l'évaluation globale. Le seul pays de l'ANMO qui évalue approximativement ces flux est la Tunisie au moyen des statistiques douanières. Les données douanières, auxquelles on a rarement recours, peuvent aussi être instructives à cet égard.

Les concepts de la balance des paiements et les désagréations des transferts fournies ne sont pas toujours idéalement conformes aux objectifs de l'analyse. Les données bilatérales sur les flux des transferts sont d'un intérêt particulier pour notre essai. Malgré quelques limitations opérationnelles, il semble possible que les pays opèrent cette classification des

13 Les recettes voyage sont établies sur la base de la ventilation par pays des nuitées d'hébergement et en tenant compte d'une dépense moyenne par nationalité estimée à partir du revenu moyen dans le pays concerné. L'Office des Changes estime le montant des recettes voyages MRE à 15% du montant global de leurs transferts en billets de banque.

flux par pays de provenance et de destination. Mais la démarche reste optionnelle dans les standards de la balance des paiements empêchant ainsi d'obtenir une matrice globale des transferts. Plusieurs pays de l'ANMO ne fournissent pas ce détail même à la demande¹⁴. D'autres niveaux de désagrégation, comme la répartition des transferts selon les régions réceptrices dans le pays et selon les canaux ne manqueraient pas de fournir des informations de valeur pour affiner l'analyse¹⁵.

Tableau 2 : Aperçu sur les définitions et les composantes des transferts migratoires inclus dans la balance des paiements pour huit pays de l'ANMO

Pays	Transferts migratoires dans la balance des paiements				Méthode et degré d'évaluation par			Remarques	
	Transferts courants privés	Remises des travailleurs	Compensation des employés	Transferts des migrants	Banque	Organisation de transfert	Bureau de poste		Informel
Algérie	X				E	E	E	E en partie	Argent déclaré aux ports et aéroports inclus. Pas de désag. par pays de provenance
Egypte			X		E	Non clair	-	-	Transferts en liquide transmis par les travailleurs migrants aux familles et communautés dans le pays d'origine
Jordanie	X				E	E	E.	-	Pas de désagrégation / pays de provenance
Liban	X				E	E	E.	-	Estimation par la Banque du Liban. A partir de 2003, informations sur la nature et la destination du transfert. Transfert d'épargne sur salaire et autres revenus, transferts de biens. Pas de désag. par pays de provenance.
Maroc	X				E	Inclu dans banques	E.	E. en partie	Transferts courants privés consistent en les remises de travailleurs pension et sécurité sociale et autres transferts privés. Le change de billets inclus mais non clair
Syrie	X				E	E	-	-	Jusqu'en 2002, « Autres transferts courants ». A partir de 2003 « remises des travailleurs ». Pas de désag. / pays de prov.
Tunisie			X		E	E	E	E en partie	Biens importés déclarés par les tunisiens. Echange de liquide aux frontières
Turquie			X		E				Transaction des Turques résidant à l'Etranger. Enregistrement en partie parmi les recettes voyage. Pas de désagrégation par pays de provenance.

Source : European Investment Bank, 2006 et notes des banques centrales des pays SEM. X : désigne la définition maintenue ; E : signifie enregistrement des flux via le canal correspondant.

14 La Tunisie éclate de manière agrégée sa balance des paiements par pays, l'Egypte et le Maroc fournissent les transferts de leurs émigrés par pays.

15 Les dépôts détenus en banque, les transferts par la poste, Western Union et Money Gram ne peuvent pas échapper à l'observation et à l'enregistrement. Ils constituent ainsi une source à explorer pour l'avenir.

Tableau 3 : Transferts financiers liés à la migration selon les balances des paiements des pays de l'ANMO en 2004 (Millions de Dollars US)

Pays*	Composante	Crédit	Débit	Solde net
Egypte	Compensation des employés	-	-	-
	Remises des travailleurs	3341,0	13,0	3328,0
	Transferts des migrants	-	-	-
Israël	Compensation des employés	108,0	2116,0	-2008,0
	Remises des travailleurs	-	-	-
	Transferts des migrants	290,0	-	290,0
Jordanie	Compensation des employés	228,8	32,2	196,6
	Remises des travailleurs	2058,7	239,9	1818,8
	Transferts des migrants	-	-	-
Liban	Compensation des employés	409,0	660,0	-251,0
	Remises des travailleurs	5183,0	3573,0	1610,0
	Transferts des migrants	-	-	-
Maroc	Compensation des employés	-	-	-
	Remises des travailleurs	4221,0	34,0	4187,0
	Transferts des migrants	-	8,0	-8,0
Syrie	Compensation des employés	165,0	41,0	124,0
	Remises des travailleurs	690,0	1,0	689,0
	Transferts des migrants	-	-	-
Tunisie	Compensation des employés	1432,0	13,0	1419,0
	Remises des travailleurs	-	-	-
	Transferts des migrants	-	6,0	-6,0
Turquie	Compensation des employés	-	-	-
	Remises des travailleurs	804,0	-	804,0
	Transferts des migrants	-	-	-
Total	Compensation des employés	6563,8	2896,2	3667,6
	Remises des travailleurs	12076,7	3826,9	8249,8
	Transferts des migrants	290,0	14,0	276,0
Grand total		18930,5	6737,1	12193,4

Source: IMF, 2005. *Balance of Payments Statistics, Part 1: Country tables. Yearbook – 2005.*

* Algérie et Palestine ne figurent pas dans les données de l'annuaire du FMI en 2005. Cependant, selon la Banque Mondiale, l'Algérie a reçu 2,46 milliards de dollars US sous forme de remises des travailleurs et la Palestine 0,692 milliards en 2003 (Banque Mondiale, *World Economic Indicators, 2006*)

.2. Données « migrants » et « transferts » retenues pour l'analyse

Les trois pays de l'ANMO qui fournissent les transferts migratoires selon les pays de provenance sont l'Egypte, le Maroc et la Tunisie¹⁶. Notre analyse se trouve ainsi limitée à ces pays pour lesquels on dispose aussi des effectifs d'émigrants. Cependant, la désagrégation des transferts par pays de provenance n'est pas la même que celle des effectifs des migrants. Ainsi, on a été contraints de ne maintenir que lignes communes aux deux séries en s'alignant sur la moins détaillée de deux qui est celle des transferts pour le Maroc et l'Egypte et celle des migrants pour la Tunisie.

16 Les données tunisiennes sont désagrégées par pays dans le document annuel de la balance des paiements. Pour l'Algérie, on dispose aussi des flux des « transferts » provenant de seulement la France, le Maroc et la Tunisie.

L'objectif de notre essai n'est pas principalement d'évaluer les statistiques migratoires des pays de l'ANMO. On s'est proposé de se focaliser davantage sur une brève description de l'état des statistiques des pays retenus selon une optique de confrontation des deux séries des « migrants » et des « transferts » (tableau 4). Cette restriction est justifiée par le fait que c'est seulement ces trois pays pour lesquels on dispose à la fois des statistiques sur les transferts et sur les migrants.

Tableau 4 : Confrontation des états de disponibilité des données sur les « transferts » et les « migrants » pour les trois pays : Egypte (2000), Maroc (2005) et Tunisie (2003) selon la désagrégation par pays nombre de pays

Pays	Nombre de pays – émigrés (1)	Nombre de pays – transferts (2)	Pays dans (1) et (2)*	Pays dans (1) mais pas dans (2)	Pays dans (2) mais pas dans (1)
Egypte	23	19	19	4	0
Maroc	92	24	24	68	0
Tunisie	73	169	73	0	96

Sources : Données CARIM élaborées conformément aux diverses sources des pays en question.

* Cette colonne représente le nombre de cas retenus pour la régression pour chaque pays sauf pour la Tunisie où l'on a retenu 19 pays les plus importants de point de vue transferts et migrants au lieu de 73.

Egypte

En Egypte, les chiffres sont fournis par la *Central Agency for Public Mobilization and Statistics* qui distingue entre « migrants temporaires », essentiellement établis dans les pays du Conseil de Coopération du Golf (CCG) et la Libye, et « migrants permanents » établis en Amérique du Nord, Australie et Europe. Dans l'ensemble, en 2000, les données concernent 23 pays représentant les principales destinations de l'émigration égyptienne. Le cas égyptien est assez particulier dans notre analyse parce que c'est le pays pour lequel la majorité des effectifs de nationaux résidant à l'étranger, établis dans les pays du CCG et la Libye, ne sont pas fournis avec précision par les services statistiques des pays d'accueil¹⁷.

Les transferts pris en considération ici renferment à la fois les « remises des travailleurs », la « compensation des employés » et les « transferts des migrants ». La majorité de ces transferts transitent par les banques. Ni la part transitant à travers les organismes de transfert de fonds ni celle qui est transférée par apport direct des migrants ou un intermédiaire (informellement) ne sont pas précisées laissant croire qu'elles ne sont pas du tout comptabilisées (surtout la part informelle).

Maroc

Au Maroc, on donne le nombre de « Marocains Résidants à l'Etranger » selon les données consulaires. Cependant, comme la nationalité marocaine s'acquiert automatiquement par les natifs d'un père marocain (bientôt aussi seront considérés ceux qui sont nés d'une mère marocaine) quel que soit leur pays ou génération de naissance. Ceci fait que même les individus de la 2^{ème} et 3^{ème} générations et suivantes, nés à l'étranger, d'un père marocain, sont considérés marocains. Néanmoins, les statistiques consulaires ne captent que ceux qui sont signalés auprès des consulats qui se présentent pour diverses prestations administratifs. Mais,

17 Cela va de soi pour tous les émigrés des Pays de l'ANMO dans les pays du CCG. Il s'agit en particulier des jordaniens, palestiniens, syriens et libanais. Ce constat constitue pour le CARIM l'une des motivations principale pour élaborer une méthode d'estimation des effectifs d'émigrants à travers les transferts migratoires.

toutes les personnes nées à l'étranger ne sont pas toutes nécessairement supposées avoir recours aux consulats.

Une définition claire n'est pas donnée sur ce qui est exactement quantifié ni sur la démarche suivie jusqu'à la publication des statistiques. Doubles comptes et omissions risquent d'être ainsi présents. Toutefois, ces chiffres sont partout supérieurs à ceux donnés par les pays d'accueil, attestant fidèlement de la différence de la définition retenue. Les pays d'accueil ne comptabilisent pas les binationaux parmi les étrangers quand ils considèrent le critère de nationalité. Toutefois, les données consulaires marocaines deviennent de plus en plus régulières et rapportent récemment (2005) les effectifs des MRE dans plus de 90 pays.

Les transferts migratoires appelés « recettes MRE » ou « économie sur revenus MRE » dans la balance des paiements marocaine sont inclus dans ce qui est dénommé selon le FMI « remises des travailleurs ». Pourtant, ils pourraient également renfermer la « compensation des employés ». Ces transferts sont donnés selon les 24 pays provenance les plus importants. Seul inconvénient, on ne connaît pas le même détail par pays d'origine pour les « transferts sociaux ».¹⁸

La balance des paiements marocaine donne aussi la répartition des transferts par canaux utilisés. Il s'agit des virements bancaires, des virements postaux comme canaux formels et des billets de banques étrangers comme transferts informels. Le Maroc et la Tunisie se distinguent ainsi par la prise en compte, du moins partielle, de ce dernier élément. Cependant, aucune précision n'est disponible sur la comptabilisation des transferts à travers les organisations de transferts d'argent laissant croire qu'ils sont probablement inclus parmi les virements postaux.

Tunisie

Pour la Tunisie, les effectifs de migrants sont également élaborés par le Ministère des Affaires Etrangères¹⁹. Les chiffres sont même donnés par sexe et par enfants et adultes. Ils portent sur 72 pays en 2003.

La balance des paiements publiée par la Banque Centrale de Tunisie excelle par sa présentation de comptes agrégés de la balance par pays. Les transferts liés à la migration, appelés « revenus de travail » sont ainsi connus (en débit et en crédit) vis-à-vis de près de 170 pays en plus des organismes et groupement régionaux et économiques de pays.

Ces « revenus de travail » sont composés des « économies sur salaires des TRE » et de « autres revenus de travail ». La distinction est également faite selon que ces transferts affluent sous forme d'apports en espèces ou en nature. Parmi tous les pays de l'ANMO, la Tunisie reste le seul qui évalue les transferts en nature suivant les statistiques douanières sur les biens importés par les tunisiens de l'étranger. L'information est aussi collectée à travers tous les canaux de transferts formels (banque, organismes de transfert de fonds, poste) et informels (partiellement). Mais l'une des lacunes que présentent les données tunisiennes est la non disponibilité des estimations des TRE dans quelques pays du CCG.

18 Le détail des « transferts sociaux » selon le pays de provenance est disponible seulement pour quatre pays : la France, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'UEBL. Les « transferts sociaux » regroupent les « pensions et allocations familiales », « dons et secours » et « Autres » et constituent avec les « économies sur revenus MRE » « les recettes des transferts courants privés ». Ce sont ces recettes qui, en toute rigueur, constituent la meilleure approximation des transferts MRE.

19 La Tunisie évalue également ces ressortissants à l'étranger à travers le recensement de la population. Les ménages ou familles ayant émigré en entier échappent à l'observation dans les recensements. En outre, une durée de migration est spécifiée pour qualifier un membre de ménage et des risques d'omission et de double compte ne sont pas à écarter (par exemple, on spécifie une année en Jordanie).

3. Description général des transferts et migrants dans les trois pays

Egypte

La confrontation des données sur les transferts et les stocks d'émigrants par pays pour l'Egypte en 2000, montre une situation de divergence claire entre les deux structures. Ces données laissent croire que le montant moyen d'argent transféré par migrant est largement différent selon les pays. Les 12% des migrants égyptiens qui se sont établis aux Etats-Unis occupent le premier rang des Egyptiens de l'Etranger en matière d'envoi de fonds avec une part de 37% d'argent transféré (tableau 5). L'Arabie Saoudite est classé au deuxième rang à la fois selon l'effectif des migrants égyptiens (34%) que selon le montant de leurs transferts (24%) suivie par les Emirats Arabes Unies avec des proportions respectives de migrants et de transferts de 3% et 11% et le Koweït avec 7% et 8% respectivement.

Tableau 5 : Stocks d'émigrants et leurs Transferts financiers (Millions \$ US) par pays. Egypte, 2000*

Pays	Transferts		Emigrants		
	Montant	%	Effectif	%	Rang
Etats Unis	1 048,8	36,9	318 000	11,6	3
Arabie Saoudite	681,3	24,0	923 600	33,7	1
Emirats Arabes Unies	301,9	10,6	95 000	3,5	6
Koweït	222,3	7,8	190 550	7,0	4
Suisse	105,4	3,7	14 000	0,5	14
Allemagne	96,6	3,4	25 000	0,9	12
Royaume-Uni	95,7	3,4	35 000	1,3	10
France	48,8	1,7	36 000	1,3	11
Qatar	44,4	1,6	25 000	0,9	13
Italie	34,6	1,2	90 000	3,3	7
Pays Bas	16,5	0,6	40 000	1,5	9
Liban	14,6	0,5	12 500	0,5	15
Bahreïn	12,7	0,4	4 000	0,1	18
Oman	11,0	0,4	15 000	0,5	16
Canada	6,2	0,2	110 000	4,0	5
Grèce	5,6	0,2	60 000	2,2	8
Espagne	3,1	0,1	12 000	0,4	17
Libye	2,6	0,1	332 600	12,2	2
Autres pays	90,6	3,2	398 479	14,6	/
Grand Total	2 842,7	100,0	2 736 729	100,0	/

Sources : Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS) et Central Bank of Egypt.

* Les effectifs de migrants se rapportent à l'année 2000 et les transferts à l'année 2000/2001. Le classement de pays est fait selon l'ordre d'importance des transferts.

A l'opposé, la part transférée par les migrants égyptiens de Libye, qui constituent, comme aux Etats-Unis, 12% de tous les migrants d'Egypte, n'est que de 3% du total des transferts. La Libye se retrouve ainsi paradoxalement en dernier rang des pays pourvoyeurs de fonds des migrants pour l'Egypte. Autre contraste, celui qui concerne le Canada et la Grèce, qui malgré le nombre important de migrants Egyptiens qui y vivent, les transferts de ses migrants ne sont pas si importants. Par ailleurs, les « Autres pays » abritent 15% des migrants et ne procurent, en revanche, que 3% des transferts.

Ces contrastes laissent suggérer quelques hypothèses qui restent à vérifier. Le questionnement porte sur deux niveaux : la mesure des transferts migratoires et la variabilité

des profils migratoires. La détection des effets des profils migratoires ne saurait être réalisable sans résoudre les problèmes liés aux mesures. Les quelques idées avancées auparavant sur les méthodes d'évaluation des transferts migratoires trouvent partiellement leur justification dans les contrastes soulevés qui il conviendrait de les rappeler.

En effet, en Egypte, on se limite à la mesure des flux financiers qui transitent seulement à travers les circuits formels, les banques en particuliers. Ainsi, les flux des transferts provenant des Etats-Unis, pays lointain, devraient être mieux évalués que ceux provenant de la Libye voisine d'où les transferts emprunteraient des voies informelles par l'apport direct des migrants ou autre intermédiaire en raison de passage fréquents des frontières terrestres.

Toutefois, l'effet de différence de revenu moyen d'un pays à l'autre n'est pas à exclure. Les égyptiens des Etats-Unis, qui auraient des revenus généralement plus élevés que ceux de la Libye, auraient tendance à transférer plus d'argent. L'Egypte constitue ainsi un cas particulier des pays de l'ANMO dans la mesure où les migrants Egyptiens se trouvent réparties entre pays plus ou moins voisins de l'Egypte et à économies différenciées (Golfe, Europe, Amérique). En outre, les données sur les effectifs des migrants ne sont pas à exclure des effets de cette distorsion des statistiques²⁰. Même à partir de l'Italie, pays d'accueil d'un nombre de plus en plus croissant d'émigrants égyptiens, les canaux des transferts sont presque toujours informels et bénéficient de nombreuses opportunités offertes par les réseaux²¹.

Maroc

A travers le cas marocain, pour lequel on dispose de données sur les transferts selon les pays de provenance depuis plus d'une décennie, on a d'abord confronté les structures des transferts par pays en 1992 et 2005. L'objectif est de voir plus clair sur l'utilité des flux des transferts dans l'estimation des effectifs de migrants au moyen d'une comparaison dans le temps des données d'un même pays. Sachant surtout les évolutions générales de la migration marocaine caractérisée par l'augmentation remarquable des effectifs de migrants accompagnée de l'apparition de nouvelles destinations et diverses mutations survenues sur les profils des migrants et leurs familles. Il est donc attendu que les montants des transferts effectués par les marocains de l'étranger reflètent cette tendance.

L'examen de la part de chaque pays de provenance des flux des transferts migratoires en 1992 et 2005 fait apparaître clairement l'augmentation de la part des flux provenant des nouvelles destinations notamment l'Espagne, l'Italie et les Etats-Unis contre un rétrécissement de la part provenant des anciennes destinations notamment la France et l'Allemagne. En termes absolus, tous les flux par pays ont augmenté durant la période sauf pour Oman (-75%), Libye (-88%) et Allemagne (-15%).

La Bretagne et les Emirats Arabes Unis accentuent également leur présence en tant que pays de provenance de flux des transferts migratoires pour le Maroc tout en restant en deçà de 4% comme part globale.

Considérant cette fois les données sur les effectifs des migrants et les montants des transferts par pays fournis par les statistiques marocaines, et se référant à l'année 2005, il se dégage généralement une certaine analogie entre les deux distributions du moins selon le classement selon l'importance de l'une et l'autre variable. En effet, la France occupe toujours

20 Même les sources égyptiennes se contredisent à sur le nombre d'Egyptiens à l'étranger. A titre d'exemple, selon Egyptian State Information Service, les émigrés égyptiens en 2003 sont au nombre de 41 mille en Italie, 24 mille au Royaume Uni, 10 mille aux Pays-Bas et 10 mille en Allemagne. Ce qui constitue moins de la moitié du chiffre avancé par le Ministère des Affaires Etrangères égyptiens.

21 European Investment Bank, 2006 (Citant Stocchiero, 2004).

le premier rang aussi bien comme source des transferts que comme pays d'accueil des marocains de l'étranger avec des parts respectives de 41% et 33%. Avec l'Espagne et l'Italie, les trois pays regroupent plus des 2/3 des flux des transferts pour le Maroc.

Tableau 5. Structure des stocks d'émigrants et leurs transferts financiers par pays. Maroc, 2005*

Pays	Transferts (x 10 ³ DM)		Emigrants		
	Montant	%	Effectif	%	Rang
France	16 824,0	41,32	1 036 909	32,55	1
Espagne	5 142,1	12,63	503 171	15,80	2
Italie	4 826,4	11,85	345 764	10,85	4
Etats Unis	2 934,1	7,21	125 000	3,92	6
U.E.B.L.**	2 212,0	5,43	354 827	11,14	3
Grande Bretagne	1 735,7	4,26	23 634	0,74	12
Pays Bas	1 599,8	3,93	324 511	10,19	5
Allemagne	1 464,2	3,60	108 355	3,40	7
Emirats A.U.	1 435,5	3,53	13 040	0,41	14
Arabie Saoudite	767,3	1,88	27 567	0,87	11
Suisse	607,1	1,49	15 000	0,47	13
Canada	299,2	0,73	100 000	3,14	8
Norvège	183,5	0,45	4 568	0,14	18
Bahreïn	128,3	0,32	2 400	0,08	19
Danemark	109,6	0,27	6 300	0,20	17
Koweït	101,4	0,25	2 100	0,07	20
Suède	91,6	0,22	9 107	0,29	16
Qatar	23,3	0,06	1 575	0,05	23
Tunisie	16,3	0,04	11 000	0,35	15
Autriche	14,1	0,03	1 231	0,04	24
Portugal	11,9	0,03	2 044	0,06	21
Oman	5,3	0,01	1 700	0,05	22
Libye	5,0	0,01	78 852	2,48	9
Algérie	2,7	0,01	62 822	1,97	10
Autres Pays	176,5	0,43	23 909	0,75	/
Total	40 716,9	100,00	3 185 386	100,00	/

Sources : Office des changes (données provisoires) et Ministère des Affaires Etrangères.

* Le classement des pays est fait selon l'importance décroissante des transferts.

** U.E.B.L. : Union des Etats de Belgique et de Luxembourg.

L'Algérie et la Libye, malgré les effectifs assez importants des migrants, viennent aux derniers rangs des pourvoyeurs des transferts. Là encore, surtout pour la Libye, on ignore exactement les raisons d'un tel montant faible des transferts par migrant. Selon les statistiques marocaines, les transferts provenant de ces deux pays sont exclusivement faits par virements bancaires laissant croire à la possibilité d'une omission des autres canaux pour une raison ou une autre. Toutefois, les statistiques sont assez détaillées si l'on considère la part résiduelle très minime que représentent les « autres pays » non spécifiés que ce soit en termes des transferts ou des migrants.

Tunisie

Pour la Tunisie, la France est le principal pays d'origine des flux des transferts migratoires avec une part atteignant la moitié. Avec l'Allemagne et l'Italie, les trois pays représentent la source de presque 4/5 des transferts migratoires à destination de la Tunisie et abritent presque la même part de migrants. Pour les pays restant, pris individuellement, aussi bien pour les

transferts que pour les migrants, la part ne dépasse pas 3%. Seule exception, la Libye qui abrite 7% des tunisiens de l'Etranger mais contribue dans l'ordre de 2% aux transferts migratoires perçus en Tunisie. Toutefois, les émigrants tunisiens en Libye transfèrent en moyenne beaucoup plus que leurs homologues égyptiens et marocains : 371 \$ US contre 8 \$ US et 7 \$ US respectivement²².

Tableau 6. Structures du stock d'émigrants et leurs transferts financiers par pays. Tunisie, 2003*

Pays	Transferts (x 10 ³ DT)		Emigrants		
	Montant	%	Montant	%	Rang
France	818,1	50,8	493 028	58,5	1
Allemagne	241,4	15,0	53 925	6,4	4
Italie	208,6	12,9	101 042	12,0	2
Suisse	41,8	2,6	6 909	0,8	10
Belgique	41,0	2,5	17 084	2,0	5
Libye	28,6	1,8	60 023	7,1	3
Pays-Bas	19,8	1,2	7 058	0,8	9
Autriche	15,5	1,0	5 190	0,6	12
Canada	13,8	0,9	12 347	1,5	7
Suède	12,7	0,8	6 156	0,7	11
Etats-Unis	8,8	0,5	9 800	1,2	8
Espagne	8,2	0,5	1 360	0,2	14
Koweït	5,8	0,4	758	0,1	17
Danemark	5,3	0,3	975	0,1	16
Maroc	4,4	0,3	4 082	0,5	13
Bahreïn	3,2	0,2	534	0,1	19
Algérie	2,9	0,2	13 554	1,6	6
Norvège	2,8	0,2	1 187	0,1	15
Finlande	2,8	0,2	535	0,1	18
Autres pays	125,4	7,8	47 657	5,7	/
Total	1 610,9	100,0	843 204	100,0	/

Source : Ministère des Affaires Etrangères et Banque Centrale de Tunisie

* Classement selon l'ordre d'importance des transferts par pays

4. Régression linéaire simple des effectifs des émigrants sur les transferts

La première tentative d'approche de la relation statistique entre les transferts financiers des migrants est basée sur l'hypothèse d'une liaison linéaire entre les deux variables. L'approche consiste à estimer ce genre de liaison pour chaque pays en se basant sur la dernière année pour laquelle les données sont disponibles et pour laquelle ces données sont supposées être relativement plus fiables. L'équation de la droite de régression étant de la forme $y = ax + b$; où y représente les stocks et x les transferts.

Nous avons donc opéré l'estimation de la relation linéaire entre transferts et effectifs d'émigrants moyennant les données décrites ci-dessus. Cette description, parée à celle des concepts, mesures et sources de données nous a permis d'avoir une idée sur les irrégularités attendues dans l'application de la régression à ces données. Nous avons choisi de présenter les résultats par pays dans des graphiques avec les paramètres et les indicateurs d'appréciation en annexe.

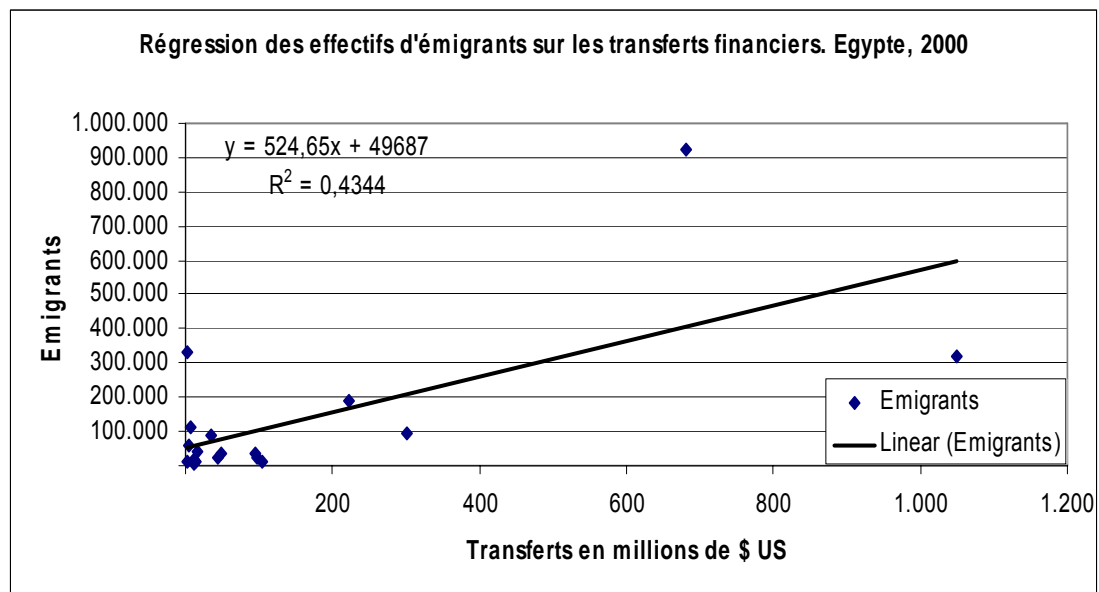
22 A priori, aucun critère ne peut pas être avancé pour justifier cette énorme différence surtout entre les émigrants tunisiens et égyptiens qui appartiennent à deux pays qui juxta posent la Libye, si ce n'est, encore une fois, la typologie d'enregistrement des transferts qui diffère entre les deux pays.

Egypte

L'estimation des paramètres de la relation linéaire entre l'effectif des migrants et les montants des transferts relève une liaison linéaire de la forme :

$$\text{Emigrants} = 524,65 \text{ Transferts} + 49.687$$

Il s'agit donc d'une corrélation positive qui signifie que transferts et migrants augmentent ou diminuent ensemble. En outre, l'effectif des émigrants augmente de 525 personnes pour un million de dirhams additionnel en transferts. Ainsi pour un pays d'où provient 50 millions de dollars US vers l'Egypte, l'effectif des émigrants serait de 75.920 Egyptiens dans ce pays.



Toutefois, la prévision n'est pas aussi certaine que cela puisque le coefficient de détermination $R^2 = 0,4344$ est assez loin de la valeur 1. C'est la part de la variation dans l'effectif des migrants qui est estimée par le modèle. Ce dernier n'a donc pas une capacité prédictive assez forte.

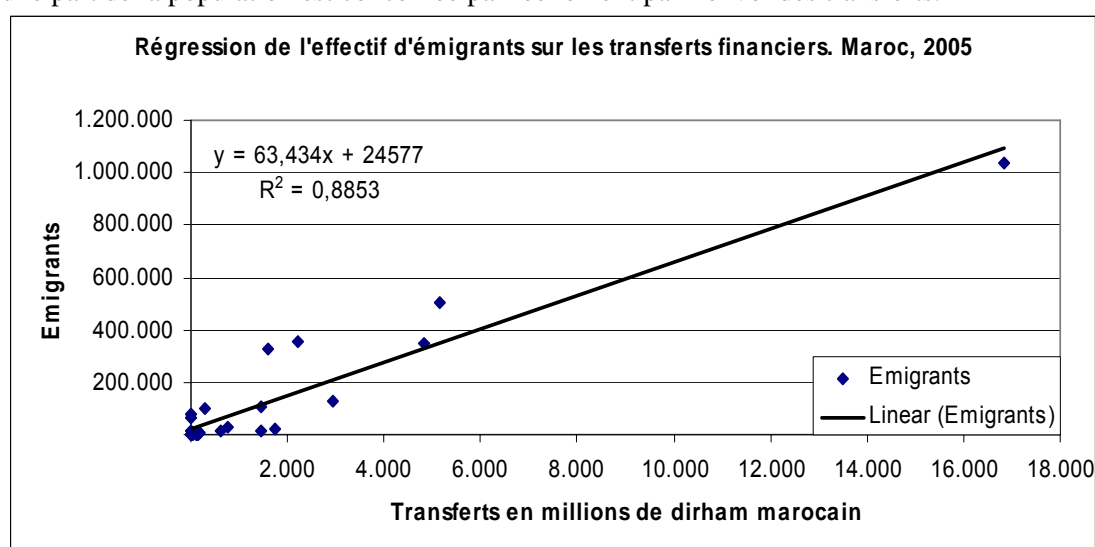
En revanche, l'examen des autres indicateurs de la régression révèle que la valeur « Probabilité » correspondant à la variable indépendante, en l'occurrence les transferts, est égale à 0,003 (donc inférieure à 0,15). Ce qui indique que les transferts sont utiles pour la prévision des effectifs des migrants. Statistiquement, cette variable a une capacité prédictive significative. L'analyse des résidus fait ressortir un seul point atypique qui est celui de l'Arabie Saoudite. Le modèle prévoit beaucoup moins de migrants égyptiens dans ce pays, 407.130 au lieu de 923.600.

Maroc

La relation linéaire décrite par le modèle est la suivante :

$$\text{Emigrants} = 63,434 \text{ Transferts} + 24.577 ; R^2 = 0,885$$

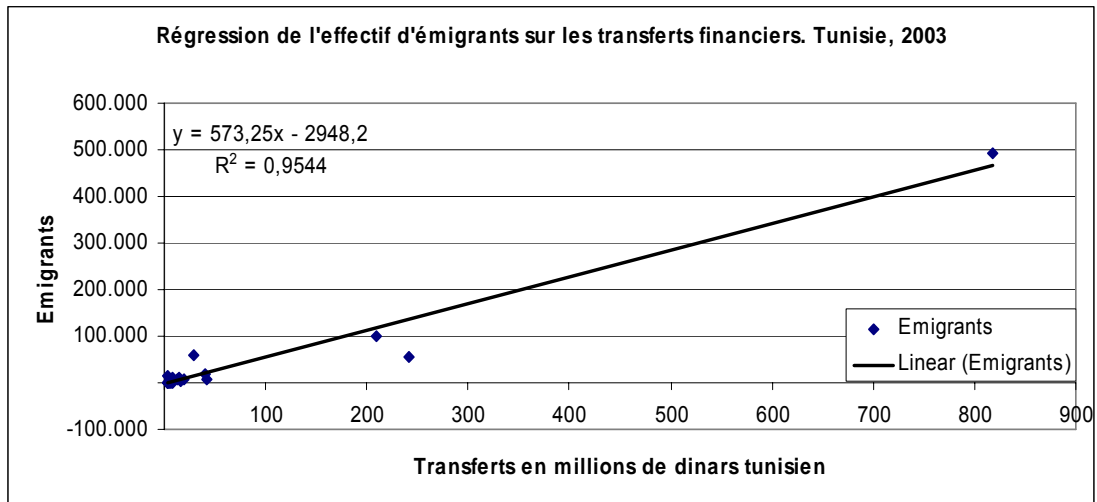
La valeur de coefficient de détermination indique que le modèle ajuste 89% de la variance de l'effectif des migrants. En outre, la valeur P égale à $8 * 10^{-12}$ renseigne sur la capacité statistique des transferts pour la prédiction des effectifs d'émigrants. Les deux points atypiques sont les Pays-Bas et l'UEBL (Belgique & Luxembourg) pour lesquels le modèle prévoit des effectifs beaucoup plus petits que ceux déclarés. C'est probablement les montants des transferts relatifs à ces pays qui sont sous-estimés. Les deux pays affichent des taux de chômage élevés pour la population d'origine marocaine faisant que malgré son effectif, seul une part de la population est concernée par réellement par l'envoi des transferts.



Tunisie

C'est le pays qui dispose du modèle à capacité prédictive la plus élevée. Avec un R^2 égal à 0,9544, qui veut dire que le modèle ajuste jusqu'à 95% de la variance de l'effectif des émigrants, et une valeur de probabilité de $7,8 * 10^{-13}$, qui exprime la capacité statistique prédictive des transferts, le modèle pourrait servir pour une prévision des effectifs de migrants.

Comme signalé auparavant, les montants des flux des transferts qui proviennent de quatre pays du CCG, que sont l'Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unies, le Qatar et Oman, à destination de la Tunisie sont connus mais on ignore les effectifs de TRE dans ces pays. Ainsi, nous avons décidé d'amener un exemple d'application du modèle par une prévision de ces effectifs (tableau 7).



Les effectifs de TRE estimés sont donc de l'ordre de 25.657, 6.453, 2.727 et 2.612 respectivement pour l'Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unies, le Qatar et Oman faisant ainsi un total d'environ 38 mille personnes. Par cette méthode, on a donc pu identifier le pays de résidence d'une part importante (4/5) des 48 mille TRE dont le pays de résidence n'est pas précisé dans les statistiques tunisiennes qui les ont plutôt classés sous la catégorie « autres pays ».

Tableau 7. Estimation des effectifs des tunisiens résidant dans 4 pays du CCG moyennant le modèle de régression linéaire ajusté pour la Tunisie en 2003

Pays	Transferts (x 10 ³ DT)	Effectifs prévus des émigrants
Arabie Saoudite	49,9	25 657
Emirats Arabes Unies	16,4	6 453
Qatar	9,9	2 727
Oman	9,7	2 612
Total	85,9	37 449

Source : Banque Centrale de Tunisie (Transferts).

Conclusion

Les transferts financiers migratoires peuvent bien constituer un *proxy* pour l'estimation des effectifs de migrants. Toutefois, la régularité de leur élaboration par les services statistiques des pays de l'ANMO ne doit pas occulter les quelques lacunes que présente l'évaluation des flux des transferts financiers. Les incohérences entre les définitions et les mesures et l'absence de détails requis empêchent la comparaison et l'élaboration d'une méthode générale.

L'examen des trois cas considérés pour notre application révèle que la régression linéaire des stocks d'émigrants par pays sur les flux des transferts convient le mieux au cas de la Tunisie et du Maroc. L'Egypte, avec une migration à destinations multiples, démontre d'une faiblesse de la relation linéaire établie entre les deux variables. En se limitant aux données de chaque pays séparément, les résultats de la régression linéaire sont assez utiles pour la prévision.

L'exercice ne doit pas tout de même en rester là tant qu'il est possible de mettre au point des données plus détaillées sur les transferts migratoires. Il s'agit surtout de désagréger

davantage les flux selon les pays de provenance, les régions ou autres entités administratives de destination dans les pays d'origine des migrants. Cette dernière servira pour une estimation des migrants selon les régions d'origine ou d'attache. Une ventilation par canal utilisé et selon que les transferts sont en espèce ou en nature serait également pertinente.

En plus des montants de transferts reçus de chaque pays, la connaissance d'autres variables telles que l'ancienneté dans la migration, le degré de regroupement familiale, le niveau de qualification des émigrés, etc. constituent des exemples de variables à prendre en compte pour une plus nette estimation de la relation entre les deux variables stock.

ANNEXE

Résultats détaillés de la régression linéaire simple des effectifs des émigrants sur les transferts

Tableau A1. MAROC - RAPPORT DÉTAILLÉ

<i>Statistiques de la régression</i>	
Coefficient de détermination multiple	0,940914443
Coefficient de détermination R ²	0,885319988
Coefficient de détermination R ²	0,88010726
Erreur-type	82705,06196
Observations	24

ANALYSE DE VARIANCE

	<i>Degré de liberté</i>	<i>Somme des carrés</i>	<i>Moyenne des carrés</i>	<i>F</i>	<i>Valeur critique de F</i>
Régression	1	1,16171E+12	1,16171E+12	169,838139	8,02221E-12
Résidus	22	1,50483E+11	6840127275		
Total	23	1,3122E+12			

	<i>Coefficients</i>	<i>Erreur-type</i>	<i>Statistique t</i>	<i>Probabilité</i>	<i>Limite inférieure pour seuil de confiance = 95%</i>	<i>Limite supérieure pour seuil de confiance = 95%</i>
Constante	24577,26682	18777,82921	1,308844944	0,20409468	-14365,56728	63520,10091
Transferts	63,43357728	4,867451054	13,03219623	8,0222E-12	53,33910168	73,52805289

ANALYSE DES RÉSIDUS

<i>Observation</i>	<i>Pays</i>	<i>Prévisions Emigrants</i>	<i>Résidus</i>	<i>Observation</i>	<i>Pays</i>	<i>Prévisions Emigrants</i>	<i>Résidus</i>
1	Algérie	24 749	38 073	13	Italie	330 733	15 031
2	Allemagne	117 457	-9 102	14	Koweït	31 009	-28 909
3	Arabie Saoudite	73 250	-45 683	15	Libye	24 894	53 958
4	Autriche	25 472	-24 241	16	Norvège	36 217	-31 649
5	Bahreïn	32 716	-30 316	17	Oman	24 913	-23 213
6	Canada	43 557	56 443	18	Pays Bas	126 058	198 453
7	Danemark	31 530	-25 230	19	Portugal	25 332	-23 288
8	Emirats A.U	115 636	-102 596	20	Qatar	26 055	-24 480
9	Espagne	350 759	152 412	21	Suède	30 388	-21 281
10	Etats Unis	210 698	-85 698	22	Suisse	63 088	-48 088
11	France	1 091 784	-54 875	23	Tunisie	25 611	-14 611
12	Grande Bretagne	134 679	-111 045	24	U.E.B.L	164 892	189 935

Tableau A2. EGYPTE - RAPPORT DÉTAILLÉ

<i>Statistiques de la régression</i>	
Coefficient de détermination multiple	0,65912509
Coefficient de détermination R ²	0,43444588
Coefficient de détermination R ²	0,39909875
Erreur-type	171930,622
Observations	18

ANALYSE DE VARIANCE

	<i>Degré de liberté</i>	<i>Somme des carrés</i>	<i>Moyenne des carrés</i>	<i>F</i>	<i>Valeur critique de F</i>
Régression	1	3,63319E+11	3,63319E+11	12,29083802	0,002927285
Résidus	16	4,72962E+11	29560138927		
Total	17	8,36281E+11			

	<i>Coefficients</i>	<i>Erreur-type</i>	<i>Statistique t</i>	<i>Probabilité</i>	<i>Limite inférieure pour seuil de confiance = 95%</i>	<i>Limite supérieure pour seuil de confiance = 95%</i>
Constante	49687,0485	46537,67423	1,067673651	0,301512941	-48968,41302	148342,5101
Transferts	524,647769	149,6501247	3,505829149	0,002927285	207,4036791	841,8918598

ANALYSE DES RÉSIDUS

<i>Observation</i>	<i>Pays</i>	<i>Prévisions Emigrants</i>	<i>Résidus</i>	<i>Observation</i>	<i>Pays</i>	<i>Prévisions Emigrants</i>	<i>Résidus</i>
1	Arabie Saoudite	407130	516470	10	France	75290	-39290
2	Koweït	166316	24234	11	Allemagne	100368	-75368
3	Emirats Arabes Unies	208078	-113078	12	Italie	67840	22160
4	Qatar	72981	-47981	13	Pays Bas	58344	-18344
5	Bahreïn	56350	-52350	14	Royaume-Uni	99896	-64896
6	Oman	55458	-40458	15	Grèce	52625	7375
7	Libye	51051	281549	16	Espagne	51313	-39313
8	Liban	57347	-44847	17	Suisse	104985	-90985
9	Etats Unis	599938	-281938	18	Canada	52940	57060

Tableau A3. TUNISIE - RAPPORT DÉTAILLÉ

<i>Statistiques de la régression</i>	
Coefficient de détermination multiple	0,97693219
Coefficient de détermination R ²	0,95439651
Coefficient de détermination R ²	0,95171395
Erreur-type	24698,1822
Observations	19

ANALYSE DE VARIANCE

Régression	1	2,17025E+11	2,1702E+11	355,778494	7,77796E-13
Résidus	17	10370003507	610000206		
Total	18	2,27395E+11			

	Coefficients	Erreur-type	Statistique t	Probabilité	Limite inférieure pour seuil de confiance = 95%	Limite supérieure pour seuil de confiance = 95%
Constante	-2948,16386	6144,211718	-0,47982784	0,63746514	-15911,31733	10014,98962
Transferts	573,249487	30,39161848	18,8620915	7,778E-13	509,1287777	637,3701967

ANALYSE DES RÉSIDUS

Observation	Pays	Prévisions Emigrants	Résidus	Observation	Pays	Prévisions Emigrants	Résidus
1	France	466027	27001	11	Finlande	-1343	1878
2	Allemagne	135434	-81509	12	Norvège	-1343	2530
3	Italie	116632	-15590	13	Canada	4963	7384
4	Suisse	21014	-14105	14	Etats-Unis	2096	7704
5	Belgique	20555	-3471	15	Libye	13447	46576
6	Pays-Bas	8402	-1344	16	Koweït	377	381
7	Autriche	5937	-747	17	Maroc	-426	4508
8	Suède	4332	1824	18	Bahrein	-1114	1648
9	Espagne	1752	-392	19	Algérie	-1286	14840
10	Danemark	90	885				

Tableau A4. Moyenne annuelle des transferts pendant la période 1990-2004 en milliards de dollar constant 2000

Pays	Transferts	Rang Mondial	Rang PED
Syria	0,41	57	39
Tunisia	0,71	47	31
Israel	0,77	46	30
Palestine	0,83	43	28
Algeria	1,10	34	22
Jordan	1,56	23	13
Morocco	2,27	16	9
Lebanon	2,67	13	7
Turkey	3,09	12	6
Egypt	5,03	6	5

Source: World Bank, World Economic Indicators - 2006; et calculs de l'auteur

Tableau A5. Part des transferts dans le PIB pendant la période 1990-2004 (Dollar Constant 2000)

Pays	% dans le PIB	Rang Mondial	Rang PED
Israel	0,8	97	88
Turkey	1,7	70	67
Algeria	2,2	63	61
Syria	2,4	59	57
Tunisia	4,2	38	38
Egypt	5,7	29	29
Morocco	7,1	22	22
Lebanon	17,4	7	7
Jordan	20,3	6	6
Palestine	20,9	5	5

Source: World Bank, World Economic Indicators - 2006; et calculs de l'auteur

Tableau A6. Montant des transferts par habitat en dollar US (constant 2000)

Pays	Transferts/Hab	Rang mondial	Rang PED
Syria	26,3	82	58
Algeria	37,8	68	44
Turkey	48,3	55	35
Tunisia	77,9	41	26
Egypt	78,8	40	25
Morocco	84,5	37	23
Israel	132,6	23	15
Palestine	289,2	9	6
Jordan	351,0	6	4
Lebanon	829,3	2	1

Source: World Bank, World Economic Indicators - 2006; et calculs de l'auteur

Tableau A7 . Transferts, Investissements Directs Etrangers & Aide Publique au Développement pendant la période 1990-2004 (milliards de dollar constant 2000)

Année	Transferts			Investissements Directs Etrangers			Aide publique au développement		
	Monde	MENA	%	Monde	MENA	%	Monde	MENA	%
1990	76,2	19,9	26,1	215,5	2,4	1,1	55,3	15,2	27,5
1991	78,8	20,7	26,2	156,9	2,1	1,3	61,2	16,4	26,7
1992	84,4	24,2	28,6	158,6	3,2	2,0	58,3	11,1	19,0
1993	87,2	21,3	24,4	232,6	3,2	1,4	51,2	7,5	14,7
1994	92,6	20,0	21,6	252,0	4,4	1,7	57,3	9,0	15,6
1995	94,1	15,9	16,9	307,2	3,5	1,1	51,2	6,0	11,6
1996	96,3	15,5	16,1	346,8	3,6	1,0	45,0	7,7	17,2
1997	110,8	16,6	15,0	436,9	4,6	1,0	38,3	5,8	15,1
1998	117,1	17,1	14,6	659,1	5,6	0,8	43,4	5,7	13,2
1999	123,0	16,4	13,4	1052,8	6,7	0,6	46,3	5,1	11,0
2000	131,6	16,2	12,3	1514,5	10,1	0,7	43,6	4,8	11,1
2001	147,9	17,4	11,8	798,8	10,7	1,3	44,9	4,6	10,2
2002	161,8	16,4	10,1	694,2	6,3	0,9	49,6	6,4	13,0
2003	180,2	16,9	9,4	534,1	9,9	1,9	50,9	5,3	10,4
2004	186,8	17,7	9,5	545,8	8,5	1,6	47,1	4,8	10,2
Moyenne 1990-2004	117,9	18,2	15,4	527,1	5,6	1,1	49,6	7,7	15,5

Références bibliographiques

Banque Mondiale, 2005. International Technical Meeting on Measuring Migrant Remittances. January 24-25, 2005. World Bank, Washington D.C. Informations en ligne sur : www.worldbank.org/data/remittances.htm

Banque Mondiale, 2006. World Economic Indicators.

Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), 2007, Base de données démographiques et économiques. En ligne sur : <http://www.carim.org>

Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), 2007. Base de données démographique et économique. Notes sur l'état des statistiques migratoires dans les pays partenaires du sud et de l'est de la Méditerranée.

El Mouaatamid B., Pace R. 2004, « Quelles sources pour l'estimation de l'immigration marocaine en Italie : Comparaison entre pays d'origine et pays d'accueil ». *Les Migrations internationales : observation, analyse et perspectives*, [en ligne]. 12^{ème} colloque de l'AIDELF, Budapest, 20-24 septembre 2004. Disponible sur :

www-aidelf.ined.fr/colloques/Budapest/Seance1/S1_ElMouaatamidPace.pdf

European Investment Bank (EIB), 2006. Study on improving the efficiency of workers' remittances in Mediterranean countries. FEMIP Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership. Mars, 2006. Disponible sur le site Web de la BEI, sous le lien : <http://www.bei.org/publications/publication.asp?publ=244>

Fond Monétaire International, 2006. Remittances Statistics: First Meeting of the Luxembourg Group. June 2006. Information en ligne sur : <http://www.imf.org/external/np/sta/bop/2006/luxgrp/060106.htm>

Fond Monétaire International, 2005. World Economic Outlook. Globalization and External Balances ». en ligne sur : <http://www.imf.org/Pubs/FT/weo/2005/02/pdf/chapter2.pdf>

Fond Monétaire International, 2005. Balance of Payments Statistics, Part 1: Country tables. Yearbook.

International Symposium on International Migration and Development, Turin, 28-30 June 2006. Papiers en ligne sur : http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Turin_Statements/

Statistical Appendix

- Table 1: MENA Migrants by group of countries of residence, according to statistics of origin countries
- Table 2: Migrants from Med-MENA countries in the EU member states and in some other countries, according to statistics of destination countries – Most recent data
- Table 2bis : Migrants from Med-MENA countries in selected EU member states and some other countries by sex and age, according to statistics of destination countries - Most recent data
- Table 3: Comparison between numbers of migrants counted by origin and destination countries
- Table 3bis: Comparison between numbers of migrants counted by destination country (EU25) and their origin country
- Table 3-ALG: Numbers of Algerian migrants according to which country counts
- Table 3-EGY: Numbers of Egyptian migrants according to which country counts
- Table 3-MOR: Numbers of Moroccan migrants according to which country counts
- Table 3-TUN: Numbers of Tunisian migrants according to which country counts
- Table 3-TUR: Numbers of Turkish migrants according to which country counts
- Table 4: A comparison between "Non-nationals", "Foreign born", and "First and second generation" according to origin and destination countries
- Table 5: Increase in Moroccan expatriate community according to Moroccan consular reports 1993-2004
- Tableau 5bis: Moroccan emigrants: top nine receiving countries, 1993-2005
- Table 6: Increase in Immigrant Populations from Med-MENA countries in the Netherlands, by Country of Origin 1996-2006
- Table 7: Immigrants in Med-MENA countries, according to national statistics and other sources
- Table 8: Stocks of foreign born population, aged 15 and over, in the OECD countries, by country of birth and education level. Various years around 2000 (Southern and Eastern Mediterranean countries of birth).

Table 1: MENA Migrants by group of countries of residence, according to statistics of origin countries (a)

Country of origin	Country of residence			Total
	European Countries	Arab Countries	Other Countries	
Algeria 1995	991796	66398	14052	1072246
Egypt 2000	436000	1912729	388000	2736729
Jordan 2004 (b)	n.a.	n.a.	n.a.	29397
Lebanon 2001	157030	123966	325604	606600
Morocco 2005	2718711	213034	253641	3185386
Palestinian Territory 2002 (c)	295075	4180673	231723	4707471
Tunisia 2005	779200	128900	25800	933900
Turkey 2004	3033000	108000	379000	3520000
Total (d)	8410812	6733700	1617820	16791729

(a) Israel and Syria do not provide statistics of their nationals abroad and are not included in this table

(b) For Jordan, detailed data by country of residence are not available.

(c) Europe to read in the case of Palestinians abroad as all countries except the Arab countries and the US

(d) Total is partial (Israel, and Syria not included) and does not correspond to migrant population at any given moment of time (statistics relate to different dates)

Table 2: Migrants from Mediterranean MENA countries in the EU member states and in some other countries, according to statistics of destination countries - Most recent data*

Country of Destination	Sources, reference dates and definitions			Country of Origin										
	Reference date	Source	Definition**	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Morocco	Palestinian Territories	Syria	Tunisia	Turkey	Total
Austria	01.01.2006	Statistics Austria	B	580	5.168	1.424	358	490	785	-	965	1.390	113.635	124.795
Belgium	01.01.2006	D.G. Statistique et Information économique	B	7.481	915	1.558		1.258	80.602		1.213	3.407	39.664	136.098
Cyprus	Year 2002	Census of population	A	19	2.609	193	222	1.386	33	182	1.638	19	308	6.609
Czech Rep.	Year 2002	Ministry of the Interior	B	366	130	266	134	191	105	72	315	196	326	2.101
Denmark	01.07.2006	Statistics Denmark	B	308	517	566	731	1.713	2.783	0	620	436	28.931	36.605
Estonia	Year 2000	Population Census	B	1	1	16		1	1				6	26
Finland	31.12.2006	Statistics Finland	B	252	279	328	137	100	702	16	140	255	2.886	5.095
France	Year 1999	INSEE, Population Census	C	685.558	15.974	5.565	933	33.278	725.782	468	10.826	260.622	258.817	1.997.823
Germany	31.12.2006	Central Register of Foreigners	B	13.555	10.645	9.575	7.981	39.380	69.926		28.099	23.217	1.738.831	1.941.209
Greece	01.01.2005	G.S. of National Statistical Service	B	133	6.199	113	399	586	336		3.805	194	620	12.385
Hungary	Year 2001	Population Census	B	216	178	516	131	90	23		487	23	450	2.114
Italy	01.01.2006	Istat - Bilancio demografico	B	20.202	58.879	2.195	2.652	3.317	319.537	231	3.120	83.564	12.359	506.056
Ireland	Not available	Not available												
Latvia	Year 2000	Population and housing Census	A	8	8	29	9	88	6		16		17	181
Lithuania	Year 2001	Population and housing Census	B	2	3	103	14	119					27	268
Luxembourg	Year 2001	Population Census	B	103	27	43	2	36	252	1	1	138	207	810
Malta	Not available	Not available												
Netherlands	01.01.2006	Statistics Netherlands	A	3.888	11.131	4.903	816	2.833	168.504		6.620	4.126	195.711	398.532
Poland	Not available	Not available												
Portugal	31.12.2005	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	B	148	128	127	87	189	926	12	84	71	133	1.905
Slovakia	Not available	Not available												
Slovenia	Year 2000	Population Census	B										259	259
Spain	Year 2005	National Statistics Institute	B	46.278	2.501	1.818	1.297	1.442	511.294		2.579	1.566	1.483	570.258
Sweden	31.12.2006	Statistics Sweden, 2007	B	608	731	524	791	2.308	1.526		3.240	997	10.221	20.946
UK	Year 2001	Population Census	A	10.672	24.705	11.899	3.105	10.454	12.351	2.490	4.167	3.070	54.088	137.001
EU				790.378	140.728	41.761	19.799	99.259	1.895.474	3.472	67.935	383.291	2.458.979	5.901.076
Algeria	Year 1998	Population Census	B		5.943		1.496	391	18.661	3.791	723	8.389	31	39.425

Country of Destination	Sources, reference dates and definitions			Country of Origin										
	Reference date	Source	Definition**	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Morocco	Palestinian Territories	Syria	Tunisia	Turkey	Total
Israel (a)	Year 2003	Central Bureau of Statistics	A	10.800	20.800			3.500	160.800		8.700	29.900	29.200	263.700
Jordan	Year 2004	Population Census 2004	B	373	112.392	1.705		1.995	650	115.190	38.130	282	416	271.133
Morocco	Year 2005	Direction Générale de la Sûreté Nationale	B	11.581	778	8	421	553		411	1.000	1.855	853	17.460
Palestinian T.	Year 2003	Israeli Central Bureau of Statistics	B			422000†								422.000
Syria	Year 2004	Population Census	B	1.874	3.302	-	12.897	37.219	387	299.822		650	1.176	357.327
Tunisia	Year 2004	Population Census	B	9.278	1.101				6.763	490	767			18.399
Turkey	Year 2000	Population Census	B			1.947				506	835			3.288
Med-MENA				33.906	144.316	425.660	14.814	43.658	187.261	420.210	50.155	41.076	31.676	1.392.732
Armenia	2001	Population census	A					90			246			336
Australia	30.06.2005	Australian Bureau of Statistics	A		38.102	8.462	4.630	85.347			8.475		37.021	182.037
Canada	Year 2001	Statistics Canada	A	19.095	35.975	15.995	4.880	67.230	24.640	5.455	15.680	4.780	16.400	210.130
Iceland	Year 2003	Iceland: Statistics Iceland	B	9	9	7	9	4	63		10	10	32	153
Iran	Year 2003	Statistical Centre of Iran	B										741	741
Japan	Year 2000	Japan Statistics Bureau	B	98	754	361	89	42	195		98	128	915	2.680
New Zealand	Year 2001	Population census	A			1.179	546							1.725
Norway	01.01.2007	2006 © Statistics Norway	B	410	252	259	114	258	1.149		386	265	3.414	6.507
Romania	Year 2002	Census of Population	A					1.027			7.412		2.873	11.312
South Africa	Year 2003	Statistics South Africa	C	19	42	29	14	12	55		2	4	17	194
Switzerland	Dec. 2006	Office fédéral des migrations	B	3.335	1.497	1.120	324	1.973	6.607	141	729	5.404	73.861	94.991
USA	Year 2000	U.S. Census Bureau, Census	A	10.880	113.395	109.720	46.795	105.910	34.680		54.560	6.330	78.380	560.650
Selected Non-EU, Non-Med Countries				33.846	190.026	137.132	57.401	261.893	67.389	5.596	87.598	16.921	213.654	1.071.456
Total EU + Selected Non-EU				858.392	474.623	604.268	92.056	405.337	2.152.515	429.271	205.450	440.798	2.729.548	8.392.258

* This table contains only those countries which provide census data on foreign residents by detailed country of nationality / birth. Some of the world major countries of immigration, such Saudi Arabia, the United Arab Emirates, and other countries of the Gulf, could not be included by lack of accurate data. **Immigrants are defined as foreign born [A], non-nationals [B], or a combination of both criteria [C] †Israelis residing in the West Bank : East Jerusalem:185000 (end 2003); rest of the West Bank: 237000 (end 2004). (a) In Israel, mid-2005, according to the Central Bureau of Statistics, the new data on foreigners show the following figures: (Algeria & Tunisia, 40000) ; (Egypt, 19800) ; (Lebanon & Syria, 11600) ; (Morocco, 156400) ; and (Turkey, 27700) (then, the total is 255.500) (b) In Australia, data on Algerian, Moroccan, Palestinian and Tunisian born population are not indicated in the figures given by the Australian Bureau of Statistics. However, these numbers should not exceed 3.343 each (as the smallest number given is about Bulgarian born population which is 3.343 persons) (c) In USA, according to the American Community Survey in 2005, the recent figures on foreign born population by country of birth are (Israel, 131.690) ; (Lebanon, 107.026) ; (Syria, 59.000) ; (Turkey, 89.450) ; (Egypt: 133.084) and (Other Northern Africa, 114.737). No further precision is given about migrants from other countries.

Table 2 bis: Migrants from Mediterranean MENA countries in selected EU member states and some other countries by sex and age, according to statistics of destination countries - Most recent data*

		Algeria			Egypt			Israel			Jordan			Lebanon			Morocco		
		M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Austria	0-19	22	23	45	501	471	972	125	132	257	22	23	45	44	29	73	28	36	64
	20-39	175	45	220	1700	1071	2771	286	216	502	125	50	175	127	64	191	244	136	380
	40-64	43	18	61	786	122	908	208	145	353	46	17	63	58	34	92	43	27	70
	65&+	4	0	4	36	34	70	50	39	89	6	2	8	10	16	26	0	1	1
	Total	244	86	330	3023	1698	4721	669	532	1201	199	92	291	239	143	382	315	200	515
Belgium	0-19	537	540	1077	95	78	173	211	175	386	-	-	-	131	127	258	7513	7441	14954
	20-39	2161	1281	3442	381	167	548	384	317	701	-	-	-	425	227	652	22326	17403	39729
	40-64	1036	899	1935	129	41	170	223	170	393	-	-	-	149	82	231	8465	9748	18213
	65&+	596	431	1027	8	16	24	35	43	78	-	-	-	54	63	117	3509	4197	7706
	Total	4330	3151	7481	613	302	915	853	705	1558	-	-	-	759	499	1258	41813	38789	80602
Denmark	0-19	34	26	60	46	44	90	27	21	48	108	111	219	222	194	416	341	306	647
	20-39	68	63	131	145	83	228	196	94	290	137	181	318	349	504	853	556	678	1234
	40-64	71	33	104	114	62	176	154	57	211	84	80	164	137	188	325	324	418	742
	65&+	5	8	13	6	17	23	12	5	17	14	16	30	42	77	119	78	82	160
	Total	178	130	308	311	206	517	389	177	566	343	388	731	750	963	1713	1299	1484	2783
Finland	0-19	10	11	21	14	15	29	32	18	14	12	12	24	8	7	15	27	28	55
	20-39	114	49	163	143	35	178	182	132	50	60	30	90	52	16	68	306	203	509
	40-64	59	7	66	59	10	69	109	91	18	18	5	23	11	4	15	107	27	134
	65&+	2	0	2	3	0	3	5	4	1	0	0	0	2	0	2	0	4	4
	Total	185	67	252	219	60	279	328	245	83	90	47	137	73	27	100	440	262	702
France	0-19	50724	26096	24628	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	150880	77366	73514
	20-39	134507	67890	66617	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	155207	78467	76740
	40-64	226453	132439	94014	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	181185	106685	74500
	65&+	63532	45387	18145	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	19033	13254	5779
	Total	475216	271812	203404	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	506305	275772	230533

Table 2 bis (continued) Migrants from Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco

		Algeria			Egypt			Israel			Jordan			Lebanon			Morocco		
		M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Germany	0-19	1000	866	1866	876	714	1590	661	557	1218	748	616	1364	6819	6291	13110	6095	5701	11796
	20-44	7182	2065	9247	5015	1933	6948	3507	1920	5427	3141	1734	4875	13118	7863	20981	25899	16695	42594
	45-64	1364	491	1855	1350	366	1716	1229	861	2090	813	383	1196	2570	1983	4553	4982	5364	10346
	65&+	517	70	587	318	73	391	412	428	840	441	105	546	417	319	736	3631	1559	5190
	Total	10063	3492	13555	7559	3086	10645	5809	3766	9575	5143	2838	7981	22924	16456	39380	40607	29319	69926
Greece	0-19*	0	1	15	18	14	605	0	1	5	18	2	61	6	8	81	0	1	40
	20-39	69	15	84	3248	332	3580	39	22	61	191	42	233	219	82	301	109	68	177
	40-64	28	6	34	1849	132	1981	27	16	43	92	9	101	139	47	186	69	50	119
	65&+	0	0	0	22	11	33	3	1	4	3	1	4	7	11	18	0	0	0
	Total	97	22	133	5137	489	6199	69	40	113	304	54	399	371	148	586	178	119	336
Italy	0-19	775	719	1494	4120	3686	7806	141	104	245	219	212	431	292	252	544	30689	27089	57778
	20-39	5403	1483	6886	8903	3940	12843	503	314	817	689	293	982	974	466	1440	51928	32739	84667
	40-64	976	439	1415	4921	1202	6123	271	194	465	382	48	430	329	192	521	24611	10428	35039
	65&+	82	94	176	236	323	559	41	42	83	17	15	32	45	67	112	1280	1339	2619
	Total	7236	2735	9971	18180	9151	27331	956	654	1610	1307	568	1875	1640	977	2617	108508	71595	180103
Netherlands	0-19	43	44	87	131	134	265	129	92	221	14	8	22	19	21	40	12603	11768	24371
	20-39	290	216	506	980	1026	2006	572	545	1117	100	81	181	125	119	244	18531	18084	36615
	40-64	138	60	198	376	132	508	226	123	349	23	12	35	31	19	50	8770	10203	18973
	65&+	6	15	21	8	17	25	15	12	27	1	0	1	5	5	10	3657	2613	6270
	Total	477	335	812	1495	1309	2804	942	772	1714	138	101	239	180	164	344	43561	42668	86229
Spain	0-19	4090	3629	7719	236	177	413	183	162	345	86	119	205	116	105	221	69173	56902	126075
	20-39	24186	5278	29464	1152	276	1428	594	383	977	527	180	707	456	233	689	210135	80968	291103
	40-64	6498	1810	8308	493	108	601	272	164	436	239	78	317	299	136	435	58313	29131	87444
	65&+	359	428	787	36	23	59	30	30	60	31	37	68	51	46	97	3175	3497	6672
	Total	35133	11145	46278	1917	584	2501	1079	739	1818	883	414	1297	922	520	1442	340796	170498	511294
Sweden	0-19	42	43	85	58	77	135	43	28	71	98	75	173	189	182	371	67	79	146
	20-39	259	118	377	279	162	441	177	97	274	311	198	509	864	599	1463	488	566	1054
	40-64	88	43	131	105	36	141	98	52	150	55	50	105	234	171	405	188	103	291
	65&+	7	8	15	4	10	14	14	15	29	0	4	4	27	42	69	14	21	35
	Total	396	212	608	446	285	731	332	192	524	464	327	791	1314	994	2308	757	769	1526

Table 2 bis (continued) Migrants from Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco

	Algeria			Egypt			Israel			Jordan			Lebanon			Morocco			
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	
UK	0-19	595	508	1103	987	972	1959	1464	1153	2617	437	366	803	685	535	1220	338	403	741
	20-39	5029	1687	6716	2429	1875	4304	2282	2052	4334	781	528	1309	3045	2234	5279	3463	2782	6245
	40-64	1804	780	2584	7521	5206	12727	2037	2098	4135	670	284	954	2008	1401	3409	2682	2227	4909
	65&+	91	178	269	2384	3331	5715	375	438	813	23	16	39	217	329	546	228	228	456
	Total	7519	3153	10672	13321	11384	24705	6158	5741	11899	1911	1194	3105	5955	4499	10454	6711	5640	12351
Israel	0-14	n.a.	n.a.	-	n.a.	n.a.	-	/	/	/	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	n.a.	n.a.	-
	15-24	n.a.	n.a.	-	n.a.	n.a.	-	/	/	/	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-	n.a.	n.a.	-
	25-54	n.a.	n.a.	12400*	n.a.	n.a.	2800	/	/	/	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3200*	n.a.	n.a.	64600
	55&+	n.a.	n.a.	27500*	n.a.	n.a.	17000	/	/	/	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7900*	n.a.	n.a.	91300
	Total	n.a.	n.a.	40100*	n.a.	n.a.	19900	/	/	/	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	11600*	n.a.	n.a.	156400
Jordan	Total	223	150	373	20705	91687	112392	572	1133	1705	/	/	/	1116	879	1995	510	140	650
Morocco	0-14	n.a.	n.a.	961	n.a.	n.a.	114	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	128	n.a.	n.a.	30	/	/	/
	15-44	n.a.	n.a.	24.160	n.a.	n.a.	326	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	240	n.a.	n.a.	252	/	/	/
	45-59	n.a.	n.a.	5.580	n.a.	n.a.	136	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	40	n.a.	n.a.	84	/	/	/
	60&+	n.a.	n.a.	3.764	n.a.	n.a.	30	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10	n.a.	n.a.	38	/	/	/
	Total	n.a.	n.a.	34.465	n.a.	n.a.	606	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	418	n.a.	n.a.	404	/	/	/
Tunisia	0-14	634	531	1165	74	52	126	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	/	/	/	485	434	919
	15-44	1850	3109	4959	260	127	387	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	/	/	/	2486	1839	4325
	45-64	804	1313	2117	102	45	147	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	/	/	/	708	272	980
	65&+	547	824	1371	6	6	12	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	/	/	/	78	61	139
	Total	3835	5777	9612	442	230	672	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	/	/	/	3757	2606	6363
Syria	0-19	n.a.	n.a.	745	n.a.	n.a.	1575	-	-	-	n.a.	n.a.	5601	n.a.	n.a.	16503	n.a.	n.a.	114
	20-39	n.a.	n.a.	709	n.a.	n.a.	880	-	-	-	n.a.	n.a.	4517	n.a.	n.a.	11937	n.a.	n.a.	187
	40-60	n.a.	n.a.	331	n.a.	n.a.	677	-	-	-	n.a.	n.a.	2020	n.a.	n.a.	6159	n.a.	n.a.	73
	60&+	n.a.	n.a.	84	n.a.	n.a.	151	-	-	-	n.a.	n.a.	738	n.a.	n.a.	2565	n.a.	n.a.	8
	unknown	n.a.	n.a.	5	n.a.	n.a.	19	-	-	-	n.a.	n.a.	21	n.a.	n.a.	55	n.a.	n.a.	5
	Total	n.a.	n.a.	1874	n.a.	n.a.	3302	-	-	-	n.a.	n.a.	12897	n.a.	n.a.	37219	n.a.	n.a.	387

Table 2 bis (continued) Migrants from Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco

		Algeria			Egypt			Israel			Jordan			Lebanon			Morocco		
		M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Australia	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2700	n.a.	n.a.	985	n.a.	n.a.	766	n.a.	n.a.	3502	n.a.	n.a.	n.a.
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	5799	n.a.	n.a.	3235	n.a.	n.a.	1962	n.a.	n.a.	30856	n.a.	n.a.	n.a.
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	19188	n.a.	n.a.	3386	n.a.	n.a.	1681	n.a.	n.a.	41134	n.a.	n.a.	n.a.
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10415	n.a.	n.a.	856	n.a.	n.a.	221	n.a.	n.a.	9855	n.a.	n.a.	n.a.
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	38102	n.a.	n.a.	8462	n.a.	n.a.	4630	n.a.	n.a.	85347	n.a.	n.a.	n.a.
Canada	0-24	5065	2480	2575	4955	2530	2425	4615	2415	2195	1610	930	680	11610	6355	5255	2925	1455	1470
	25-44	9715	5505	4215	10845	5825	5025	5575	3020	2560	2015	1070	950	32210	17170	15045	10955	5735	5220
	45-64	3600	2430	1185	13725	7625	6105	5075	2645	2425	1080	630	440	17560	9680	7880	8075	4460	3615
	65&+	710	385	325	6455	3165	3285	735	400	340	170	95	75	5845	2910	2935	2695	1400	1290
	Total	19100	10800	8295	35980	19145	16835	15995	8480	7515	4880	2730	2150	67225	36115	31110	24645	13055	11585
Norway	0-19	48	43	91	20	25	45	14	16	30	15	13	28	32	12	44	63	69	132
	20-39	151	92	243	128	52	180	76	48	124	42	36	78	86	79	165	391	423	814
	40-66	55	17	72	14	11	25	57	41	98	3	4	7	20	21	41	102	88	190
	67&+	0	4	4	2	0	2	3	4	7	1	0	1	2	6	8	4	9	13
	Total	254	156	410	164	88	252	150	109	259	61	53	114	140	118	258	560	589	1149
Switzerland	Total	2167	1168	3335	1085	412	1497	613	507	1120	209	115	324	1244	729	1973	2747	3860	6607
USA	0-17	410	410	815	5425	4325	9750	5745	5225	10965	1910	1675	3580	2610	2580	5190	825	770	1590
	18-64	6045	3025	9070	55015	36140	91155	52330	40150	92480	25000	15725	40725	51840	37600	89440	18945	11950	30895
	18-39	n.a.	n.a.	6795	n.a.	n.a.	55170	n.a.	n.a.	59530	n.a.	n.a.	31315	n.a.	n.a.	62270	n.a.	n.a.	23220
	65&+	400	595	995	6050	6440	12490	3020	3250	6275	1290	1195	2490	5095	6185	11280	845	1350	2195
	Total	6855	4030	10880	66490	46905	113395	61095	48625	109720	28200	18595	46795	59545	46365	105910	20615	14070	34680

Table 2 bis (continued): Migrants from Palestine, Syria, Tunisia, Turkey, Totals

	Palestine			Syria			Tunisia			Turkey			Total non nationals or foreign born			
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	
Austria	0-19	10	7	17	57	50	107	79	92	171	24551	22456	47007	95576	89044	184620
	20-39	59	26	85	199	142	341	606	210	816	29124	21877	51001	147777	142763	290540
	40-64	10	4	14	69	30	99	156	48	204	16481	10661	27142	116653	87990	204643
	65&+	1	1	2	21	15	36	2	1	3	1072	1004	2076	14383	16740	31123
	Total	80	38	118	346	237	583	843	351	1194	71228	55998	127226	374389	336537	710926
Belgium	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	139	164	303	194	154	348	3513	3656	7169	76759	74752	151511
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	435	242	677	1357	742	2099	9619	8415	18034	163667	170585	334252
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	122	60	182	528	276	804	4642	5710	10352	169350	140200	309550
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	19	32	51	65	91	156	1892	2217	4109	49294	55866	105160
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	715	498	1213	2144	1263	3407	19666	19998	39664	459070	441403	900473
Denmark	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	87	75	162	51	43	94	4602	4379	8981	33267	31334	64601
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	106	209	315	124	96	220	5540	5088	10628	55344	61252	116596
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	60	67	127	88	28	116	3835	4000	7835	38281	37105	75386
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	5	11	16	4	2	6	773	714	1487	6553	8642	15195
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	258	362	620	267	169	436	14750	14181	28931	133445	138333	271778
Finland	0-19	2	1	3	12	14	26	7	16	23	318	268	586	13044	12472	25516
	20-39	6	3	9	55	34	89	130	44	174	1362	440	1802	28555	26391	54946
	40-64	2	2	4	14	8	22	50	7	57	369	122	491	17537	16506	34043
	65&+	0	0	0	1	2	3	0	1	1	5	2	7	3071	4163	7234
	Total	10	6	16	82	58	140	187	68	255	2054	832	2886	62207	59532	121739
France	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	40620	21001	19619	68933	35547	33386	609652	310841	298811
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	27903	23125	19541	84141	43909	40232	1065147	528878	536269
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	63446	41546	21900	49144	27406	21738	1224240	694508	529732
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6842	4687	2155	3371	1690	1681	359500	195580	163920
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	138811	90359	63215	205589	108552	97037	3258539	1729807	1528732
Germany	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	4781	4372	9153	1345	1167	2512	234292	218855	453147	647529	609675	1257204
	20-44	n.a.	n.a.	n.a.	9120	6209	15329	11564	4383	15947	450946	375054	826000	1742877	1691341	3434218
	45-64	n.a.	n.a.	n.a.	1744	1213	2957	2549	1725	4274	157139	174102	331241	813837	759704	1573541
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	342	318	660	390	94	484	78484	49959	128443	274183	211856	486039
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	15987	12112	28099	15848	7369	23217	920861	817970	1738831	3478426	3272576	6751002

Table 2 bis (continued): Migrants from Palestine, Syria, Tunisia, Turkey, and Totals

		Palestine			Syria			Tunisia			Turkey			Total nationals or foreign born		
		M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Greece	0-19*	n.a.	n.a.	n.a.	21	25	598	1	0	22	2	6	31	10744	7863	122459
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	2076	299	2375	68	24	92	171	132	303	234528	100191	334732
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	765	57	822	65	15	80	143	81	224	85350	58531	143882
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	9	1	10	0	0	0	35	27	62	1474	1668	3142
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	2871	382	3805	134	39	194	351	246	620	332096	168253	604215
Italy	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	301	296	597	6821	6274	13095	1041	925	1966	162829	148913	311742
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	595	359	954	17852	7780	25632	1598	1144	2742	325665	339558	665223
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	398	130	528	5853	2197	8050	675	414	1089	154108	157064	311172
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	34	31	65	415	464	879	106	163	269	18092	28660	46752
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	1328	816	2144	30941	16715	47656	3420	2646	6066	660694	674195	1334889
Netherlands	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	51	80	131	78	84	162	12845	11918	24763	71768	68015	139783
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	178	274	452	423	341	764	21133	22405	43538	155909	175152	331061
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	54	49	103	213	131	344	11206	12892	24098	94840	89449	184289
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	9	10	19	12	11	23	3315	3206	6521	20128	16096	36224
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	292	413	705	726	567	1293	48499	50421	98920	342645	348712	691357
Spain	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	279	215	494	111	109	220	88	60	148	371546	348471	720017
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	840	402	1242	691	216	907	635	281	916	1066995	869434	1936429
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	448	225	673	310	92	402	273	98	371	464015	430814	894829
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	66	104	170	18	19	37	26	22	48	89478	89857	179335
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	1633	946	2579	1130	436	1566	1022	461	1483	1992034	1738576	3730610
Sweden	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	352	355	707	50	49	99	899	1033	1932	47663	45943	93606
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	935	865	1800	401	237	638	3312	2297	5609	101763	100983	202746
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	369	255	624	173	66	239	1145	799	1944	79162	74591	153753
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	39	70	109	3	18	21	243	493	736	19437	22454	41891
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	1695	1545	3240	627	370	997	5599	4622	10221	248025	243971	491996
UK	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	302	292	594	86	100	186	5493	4748	10241	300113	288210	588323
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	1094	750	1844	880	321	1201	16254	13423	29677	867605	980907	1848512
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	989	514	1503	885	500	1385	7422	5089	12511	826016	926759	1752775
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	95	131	226	127	171	298	726	933	1659	308638	398345	706983
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	2480	1687	4167	1978	1092	3070	29895	24193	54088	2302372	2594221	4896593

Table 2 bis (continued): Migrants from Palestine, Syria, Tunisia, Turkey, and Totals

		Palestine			Syria			Tunisia			Turkey			Total nationals or foreign born		
		M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Israel	0-14	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	-	n.a.	n.a.	94200
	15-24	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	-	n.a.	n.a.	194700
	25-54	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	5700	n.a.	n.a.	750000
	55&+	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	21800	n.a.	n.a.	908700
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	27800	n.a.	n.a.	1947600
Jordan	Total	54078	61112	115190	15810	22320	38130	140	142	282	283	831	1114	160933	231340	392273
Morocco	0-14	n.a.	n.a.	-	n.a.	n.a.	60	n.a.	n.a.	216	n.a.	n.a.	10	n.a.	n.a.	21841
	15-44	n.a.	n.a.	180	n.a.	n.a.	336	n.a.	n.a.	1027	n.a.	n.a.	20	n.a.	n.a.	52354
	45-59	n.a.	n.a.	238	n.a.	n.a.	170	n.a.	n.a.	370	n.a.	n.a.	-	n.a.	n.a.	14367
	60&+	n.a.	n.a.	80	n.a.	n.a.	130	n.a.	n.a.	260	n.a.	n.a.	10	n.a.	n.a.	8471
	0-14	n.a.	n.a.	498	n.a.	n.a.	696	n.a.	n.a.	1873	n.a.	n.a.	40	n.a.	n.a.	97038
Tunisia	0-14	30	32	62	36	45	81	/	/	/	n.a.	n.a.	n.a.	2542	2330	4872
	15-44	331	102	433	109	138	247	/	/	/	n.a.	n.a.	n.a.	9262	9679	18941
	45-64	97	33	130	43	27	70	/	/	/	n.a.	n.a.	n.a.	3888	4536	8424
	65&+	17	10	27	9	9	18	/	/	/	n.a.	n.a.	n.a.	1161	1794	2955
	Total	475	177	652	197	219	416	/	/	/	n.a.	n.a.	n.a.	16853	18339	35192
Syria	0-19	70714	67748	138462	/	/	/	n.a.	n.a.	277	n.a.	n.a.	n.a.	91906	88128	180034
	20-39	49624	48146	97770	/	/	/	n.a.	n.a.	238	n.a.	n.a.	n.a.	67777	65849	133626
	40-60	23918	22103	46021	/	/	/	n.a.	n.a.	119	n.a.	n.a.	n.a.	33285	30865	64150
	60&+	9045	8394	17439	/	/	/	n.a.	n.a.	15	n.a.	n.a.	n.a.	12218	11267	23485
	Unknown	66	64	130	/	/	/	n.a.	n.a.	1	n.a.	n.a.	n.a.	511	412	923
	Total	153367	146455	299822	/	/	/	n.a.	n.a.	650	n.a.	n.a.	1176	205697	196521	402218
Australia	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	585	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2233	n.a.	n.a.	387478
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3106	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	14779	n.a.	n.a.	1367340
	40-64	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3883	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	16745	n.a.	n.a.	2154373
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	901	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3264	n.a.	n.a.	920310
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	8475	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	37021	n.a.	n.a.	4829501

Table 2 bis (continued): Migrants from Palestine, Syria, Tunisia, Turkey, and Totals

		Palestine			Syria			Tunisia			Turkey			Total nationals or foreign born		
		M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Canada	0-24	285	135	150	2935	1505	1440	525	270	250	3360	1685	1675	787160	399145	388015
	25-44	860	485	375	6035	3030	3005	2510	1615	890	6200	3460	2740	1812045	858525	953520
	45-64	3300	2020	1275	4855	2640	2215	1515	1065	445	3845	2200	1645	1820995	892760	928235
	65&+	1005	605	405	1850	890	960	245	140	110	3005	1395	1610	1028280	472175	556105
	Total	5460	3250	2210	15680	8065	7620	4780	3085	1695	16405	8730	7675	5448485	2622610	2825870
Norway	0-19	n.a.	n.a.	n.a.	61	70	131	11	12	23	358	333	691	26261	24949	51210
	20-39	n.a.	n.a.	n.a.	105	102	207	121	74	195	1382	862	2244	53522	57062	110584
	40-66	n.a.	n.a.	n.a.	23	24	47	38	8	46	232	180	412	36255	31229	67484
	67&+	n.a.	n.a.	n.a.	1	0	1	1	0	1	22	45	67	3589	5438	9027
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	190	196	386	171	94	265	1994	1420	3414	119627	118678	238305
Szvitverland	Total	n.a.	n.a.	n.a.	409	320	729	3521	1883	5404	39798	34063	73861	806113	717473	1523586
USA	0-17	n.a.	n.a.	n.a.	2000	1505	3500	130	90	220	2285	2160	4445	1660255	1546035	3206290
	18-64	n.a.	n.a.	n.a.	24460	18805	43265	3560	1715	5275	34960	26285	61245	12499230	12070875	24570105
	18-39	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	28410	n.a.	n.a.	3470	n.a.	n.a.	44690	n.a.	n.a.	17200420
	65&+	n.a.	n.a.	n.a.	3650	4145	7795	370	465	835	5635	7055	12690	1319310	2012185	3331495
	Total	n.a.	n.a.	n.a.	30110	24455	54560	4060	2270	6330	42880	35500	78380	15478795	15629095	31107890

* Data sources, definitions and reference dates are the same as in table 2 except for Austria (Statistics Austria, Census- 2001); Italy (Istat, Census - 2001); Israel (CBS, mid-2005); Morocco (Census-1994, foreign born).

M: Males; F: Females; T: Total males and females

n.a.: not available

-: zero or insignificant

/: not applicable

(a) Greece: The total (males and females), for each country of origin, includes the persons aged 0-19 for which sex not indicated.

(b) Israel: The figures reported include persons born in Algeria and Tunisia on one hand and in Lebanon and Syria on the other hand.

Table 3: Comparison between numbers of migrants counted by origin and destination countries*

Origin country	Migrants counted at			
	Destination	Origin	Difference {Origin -Destination}	
			Absolute	Relative
Algeria	807051	1058202	251151	31%
Egypt	429428	1050850	621422	145%
Morocco	1721892	2887319	1165427	68%
Tunisia	362988	691771	328783	91%
Turkey	2835665	3378000	542335	19%
Total	6157024	9066142	2909118	47%

* Only 5 MENA countries publish statistics of their expatriates by countries of residence. Comparing between statistics of origin and destination countries also requires that destination countries provide a detailed statistics of immigrants by country of origin. Figures in Table 2 thus refer only to a subset of emigrants: for example, migrants in the Gulf countries are not including, for lack of data by nationality in receiving countries. See Tab2-ALGERIA-EGYPT-MOROCCO-TUNISIA-TURKEY in the Appendix.

Table 3bis : Comparison between numbers of migrants counted by destination country (EU25) and their origin country

Origin country	Migrants counted by countries of destination (EU25)	Migrants counted by the consulates of the countries of origin (ANMO)	Difference %
Algeria 1995	790378	991796	25%
Egypt 2002	140728	495000	253%
Lebanon 2001	99259	157030	57%
Morocco 2005	1895474	2718711	43%
Palestine 2002	3472	295075	8416%
Turkey 2004	2458979	3033000	22%
Tunisia 2005	383291	779200	104%
Total	5771581	8469812	46%

Table 3 ALGERIA: Numbers of Algerian migrants according to which country counts

Country of Destination	Country which counts migrants			
	Destination Country	Origin Country*	Difference {Origin -Destination}	
			Absolute	Relative
Belgium	7481	18166	10803	147%
France	685558	932275	246717	36%
Germany	13948	9018	-4930	-35%
Italy	20202	5753	-14449	-72%
Spain	46278	7079	-39199	-85%
Sweden	608	2907	2299	378%
United Kingdom	10672	15000	4328	41%
Canada	19095	10080	-9015	-47%
Morocco	11581	25000	13419	116%
Switzerland	3335	2924	-411	-12%
Tunisia	9278	30000	20722	223%
Sub-total	827918	1058202	230284	28%
Other countries	n.a.	14044		
Total		1072246		

* Numbers estimated as of 1995. More recent data have been published on Algerian nationals recorded in Algerian consulates in France, whose number was 1101253 in 2003, i.e. 61% higher than the 685558 Algerian nationals including those granted French citizenship provided by the French population census of 1999.

Table 3 EGYPT: Numbers of Egyptian migrants according to which country counts

Country of Destination	Country where migrants are counted			
	Destination Country	Origin Country	Difference {Origin -Destination}	
			Absolute	Relative
Austria	5168	14000	8832	171%
France	15974	141000	125026	783%
Germany	10645	40265	30007	293%
Greece	6199	50000	43801	707%
Italy	58879	210000	151121	257%
Netherlands	11131	20000	8869	80%
Spain	2501	1000	-1501	-60%
United Kingdom	24705	75056	50351	204%
Australia	38102	508828	470726	1235%
Canada	35975	141000	105025	292%
Jordan	112392	500000	387608	345%
Switzerland	1497	12000	10503	702%
United States	113395	635000	521605	460%
Sub-total	436176	2348149	1911973	438%
Other countries	n.a.	2539547		
Total		4887696		

Table 3 MOROCCO: Numbers of Moroccan migrants according to which country counts

Country of Destination	Country where migrants are counted			
	Destination Country	Origin Country	Difference {Origin -Destination}	
			Absolute	Relative
Austria	785	1231	446	57%
Belgium	80602	354161	272882	336%
Czech Rep.	105	214	109	104%
Denmark	2783	6300	3517	126%
Finland	702	1500	850	131%
France	725782	1036909	311127	43%
Germany	69926	108355	36716	51%
Greece	336	630	294	88%
Hungary	23	40	17	74%
Italy	319537	345764	26227	8%
Luxembourg	252	666	414	164%
Netherlands	168504	324511	156007	93%
Portugal	926	2044	1118	121%
Spain	511294	503171	-8123	-2%
Sweden	1526	9107	7581	497%
United Kingdom	12351	23634	11283	91%
Algeria	18661	62822	44161	237%
Canada	24640	100000	75360	306%
Japan	195	419	224	115%
Jordan	650	2415	1765	272%
South Africa	55	700	645	1173%
Switzerland	6607	15000	8393	127%
Tunisia	6763	11000	4237	63%
United States	34680	125000	90320	260%
Sub-total	1990023	3035593	1045570	53%
Other countries	na	149793		
Total		3185386		

Table 3 TUNISIA: Numbers of Tunisian migrants according to which country counts

Country of Destination	Country where migrants are counted			
	Destination Country	Origin Country	Difference {Origin -Destination}	
			Absolute	Relative
Austria	1390	519	-871	-63%
Belgium	3407	17084	13785	418%
Czech Rep.	196	319	123	63%
Denmark	436	975	539	124%
Finland	255	535	312	140%
France	260622	493028	232406	89%
Germany	23217	53925	31066	136%
Greece	194	458	264	136%
Hungary	23	66	43	187%
Italy	83564	101042	17478	21%
Netherlands	4126	7058	2932	71%
Portugal	71	49	-22	-31%
Spain	1566	136	-1430	-91%
Sweden	997	6156	5159	517%
United Kingdom	3070	3512	442	14%
Switzerland	5404	6909	1505	28%
Sub-total	388040	691771	303731	78%
Other countries	n.a.	151433		
Total		843204		

Table 3 TURKEY: Numbers of Turkish migrants according to which country counts

Country of Destination	Country where migrants are counted			
	Destination Country	Origin Country	Difference {Origin -Destination}	
			Absolute	Relative
Austria	113635	134000	20365	18%
Belgium	39664	56000	16115	40%
Denmark	28931	33000	4069	14%
France	258817	326000	67183	26%
Germany	1738831	1999000	234959	13%
Netherlands	195711	320000	124289	64%
Sweden	10221	36000	25779	252%
United Kingdom	54088	80000	25912	48%
Australia	37021	54000	16979	46%
Canada	16400	40000	23600	144%
Switzerland	73861	80000	6139	8%
United States	78380	220000	141620	181%
Sub-total	2670991	3378000	707009	26%
Other countries	n.a.	203000		
Total		3581000		

Table 4: A comparison between "Non-nationals", "Foreign born", and "First and second generation" according to origin and destination countries

Country of origin \ Ratio	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Morocco	Palestinian T.	Syria	Tunisia	Turkey	Total Med Mena
	The Netherlands 1/1/2006										
(I)	4,79	3,97	2,86	3,41	8,24	1,95		9,39	3,19	1,98	2,06
(II)	1,90	1,71	1,60	1,76	1,64	1,92		1,39	1,95	1,86	1,87
(III)	9,08	6,77	4,58	6,01	13,51	3,75		13,04	6,21	3,68	3,86
	Canada 2001										
(I)	1,85	5,58	4,38	2,70	6,29	3,08	4,79	4,32	2,58	2,85	3,90
	France 1999										
(I)	1,44					1,44			1,69	1,25	1,44
	Germany 2001										
(I)						0,65				0,59	0,60
(II)						1,54				1,74	1,74
(III)						1,00				1,04	1,03
	Italy 2001										
(I)	0,89	0,79	0,90	0,81	0,84	0,83		0,81	0,80	0,88	0,82
	Spain 2005										
(I)	1,11	1,37	1,28	1,62	1,92	1,09		1,83	1,33	1,34	1,10
	USA 2000										
(I)	1,46	2,44	2,41	2,51	3,09	1,65		2,45	1,77	1,81	2,31
	Average Canada, France, Germany, Netherlands, USA										
(I)											0,76
(II)											1,77
(III)											1,28

Ratios (I): Foreign Born / Non-Nationals ; (II): "1st+2nd Generation" / Foreign Born to ; (III): "1st+2nd Generation" / Non-Nationals

- For The Netherlands, "Foreign born" means 1st generation "persons born abroad with at least one parent born abroad". Therefore, a part of true foreign born are excluded as their parent(s) is (are) born in The Netherlands and themselves are born abroad.
- The word "Natives" is used by Statistics Netherlands to quantify persons whose parent or parents were born in the Netherlands, irrespective of the country of birth of themselves.
- 1st+2nd Generation are considered to be "persons with a foreign background" (i.e. at least one parent born abroad).
- For Italy, only data on "non nationals" and "non nationals born abroad" are available by nationality. The number of persons born abroad, whether they acquire Italian nationality or still foreigners is not available by detailed nationality or previous nationality for naturalised persons. This number is higher than the number of foreigners born abroad.

The number of persons born in a foreign country can be approached by the number of immigrants who still hold the nationality of that country of birth plus those who acquire the Italian nationality. The number of immigrant is only given for Morocco and Tunisia with respectively 153.121 and 41.012, while foreigners born in Morocco and Tunisia are respectively 149.406 and 37.991. The difference represents the number of those acquiring the Italian nationality.

Therefore, the exact (I) becomes 0,85 and 0,86 respectively for Morocco and Tunisia. Which are still closed to the calculated values of 0,83 and 0,80.

- For USA, Non-nationals belong to foreign born as US born persons become nationals by birth.

Table 5: Increase in Moroccan expatriate community according to Moroccan consular reports 1993-2004

Country of residence	1993	2005	Increase 1993-2005	
			Absolute	Annual %
Germany	85156	108355	23199	2,2%
Belgium	145363	354161	208798	8,1%
Denmark	4622	6300	1678	2,8%
Spain	65847	503171	437324	18,5%
France	678917	1036909	357992	3,9%
United Kingdom	25000	23634	-1366	-0,5%
Italy	91699	345764	254065	12,1%
Norway	3400	4568	1168	2,7%
The Netherlands	164546	324511	159965	6,2%
Sweden	5500	9107	3607	4,6%
Switzerland	5517	15000	9483	9,1%
Total Europe	1279558	2740000	1460442	6,9%
Libya	102413	78852	-23561	-2,4%
Algeria	54576	62822	8246	1,3%
Tunisia	20000	11000	-9000	-5,4%
Saudi Arabia	9000	27567	18567	10,2%
Egypt	1000	3000	2000	10,0%
United Arab Emirates	2992	13040	10048	13,4%
Oman	2213	1700	-513	-2,4%
Iraq	694	300	-394	-7,6%
Syria	702	2449	1747	11,4%
Kuwait	638	2100	1462	10,8%
Jordan	545	2415	1870	13,5%
Mauritania	422	2747	2325	17,0%
Qatar	392	1575	1183	12,6%
Total Arab Countries	196017	213034	17017	0,8%
Australia	414	52	-362	-18,9%
South Africa	600	700	100	1,4%
Cote d'Ivoire	1060	860	-200	-1,9%
Gabon	229	684	455	9,9%
Senegal	544	1900	1356	11,4%
Canada	45000	100000	55000	7,3%
United States	25000	125000	100000	14,6%
Total Other countries	73722	232352	158630	10,4%
Grand total	1549297	3185386	1636089	6,6%

Source of 1993 and 2005 figures : Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, Maroc

Tableau 5bis: Moroccan Emigrants: top nine receiving countries, 1993-2005

Receiving Countries	1993	1997	2002	2004	2005
France	678.917	722.000	1.024.766	1113176	1.036.909
Spain	65.847	119.422	222.948	423.933	503.171
Belgium	145.363	199.647	214.859	293.097	354.161
Italy	91.699	146.460	287.000	298.949	345.764
The Netherlands	164.546	274.641	276.655	300.332	324.511
United States	25.000	24.000	85.000	100.000	125.000
Germany	85.156	104.051	99.000	102.000	108.355
Canada	45.000	60.000	70.000	77.713	100.000
Libya	102.413	112.026	120.000	120.000	78.852
All receiving countries	1.545.036	1.917.217	2.582.069	3.089.090	3.185.386

Source : Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, Maroc, 2006

Table 6: Increase in Immigrant Populations from Med-MENA countries in the Netherlands, by Country of Origin 1996-2006

Country of origin		Total	First generation	Second Generation		
				Total	One parent born abroad	Both parents born abroad
Algeria	1996	4879	2861	2018	940	1078
	2006	7375	3888	3487	1639	1848
	Increase	2496	1027	1469	699	770
	Growth rate	4,1%	3,1%	5,5%	5,6%	5,4%
Egypt	1996	11598	7726	3872	2998	874
	2006	18995	11131	7864	4406	3458
	Absolute	7397	3405	3992	1408	2584
	Annual rate	4,9%	3,7%	7,1%	3,9%	13,8%
Israel	1996	5374	3448	1926	1700	226
	2006	7851	4903	2948	2570	378
	Absolute	2477	1455	1022	870	152
	Annual rate	3,8%	3,5%	4,3%	4,1%	5,1%
Jordan	1996	991	610	381	155	226
	2006	1436	816	620	270	350
	Absolute	445	206	239	115	124
	Annual rate	3,7%	2,9%	4,9%	5,5%	4,4%
Lebanon	1996	3065	2303	762	404	358
	2006	4648	2833	1815	905	910
	Absolute	1583	530	1053	501	552
	Annual rate	4,2%	2,1%	8,7%	8,1%	9,3%
Morocco	1996	225088	140572	84516	6925	77591
	2006	323239	168504	154735	17580	137155
	Absolute	98151	27932	70219	10655	59564
	Annual rate	3,6%	1,8%	6,0%	9,3%	5,7%
Syria	1996	3604	2846	758	228	530
	2006	9191	6620	2571	468	2103
	Absolute	5587	3774	1813	240	1573
	Annual rate	9,4%	8,4%	12,2%	7,2%	13,8%
Tunisia	1996	5798	3345	2453	1414	1039
	2006	8031	4126	3905	2220	1685
	Absolute	2233	781	1452	806	646
	Annual rate	3,3%	2,1%	4,6%	4,5%	4,8%
Turkey	1996	271514	167248	104266	7976	96290
	2006	364333	195711	168622	24607	144015
	Absolute	92819	28463	64356	16631	47725
	Annual rate	2,9%	1,6%	4,8%	11,3%	4,0%

Source: Statistics Netherlands

Table 7: Immigrants in Mediterranean MENA countries, according to national statistics and other sources

Country	Census or survey data / Official records			UN Population Division Estimate, 2005 (1)	
	Year	Non-citizens	Foreign Born Population	Non-citizens	Foreign Born Population
Algeria (2)	2002	80238		242000	
Egypt	1996	115589			166000
Israel (3)	2002	189000	1910700		2661000
Jordan (4)	2004	392273		2225000	
Lebanon (5)	1997	302315			657000
Morocco	2005	62348	97038	132000	
Palestinian Territory (6)	1997		231766		1680000
Syria (7)	2004	42218		985000	
Tunisia (8)	2004	35192	78388	38000	
Turkey (9)	2000	272943	1278671		1328000

(1) United Nations Publication, Population Division, Department of Economic and Social Affairs. International Migration, 2006. Sales No. E.06.XIII.6. National sources used by the UN are not mentioned.

(2) Algeria: Direction Générale de la Sécurité Nationale (2002); the figure provided by the population census of 1998 is 75398. * Algeria: Gendarmerie Nationale, number of irregular immigrants arrested in 2004.

(3) Israel Statistical abstract 2004. Population estimates do not include the foreign workers population. This population is estimated at about 189 thousand persons at the end of 2003

(4) Official statistics do not make a distinction between Jordanian and Palestinian origins. Palestinian second and third generation refugees are included in the figure provided by the UN.

(5) Lebanon: according to several sources 500.000 Syrian workers would be temporary migrants in Lebanon not counted as immigrants.

(6) Palestinian Population Census of 1997: Born abroad 148.127 ; Born 1948 areas 83639 ;Lifetime internal migrants (born in the Palestinian territories): 435.727; Lifetime non migrants (place of residence same as place of birth): 1.887.219

(7) Syria: population census, 2004

Table 8: Stocks of foreign born population, aged 15 and over, in the OECD countries, by country of birth and education level. Various years around 2000 (Southern and Eastern Mediterranean countries of birth)

Country of residence, year and source	Level of Education*	Southern / Eastern Mediterranean country of birth									All foreign born
		Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Morocco	Syria	Tunisia	Turkey	
Australia, 2001 - Australian Census of Population & Housing	H	447	13959	172	1204	13137	506	1563	155	5970	1465733
	L	172	7775	139	636	36437	260	2823	144	14939	1310051
	M	150	6344	77	734	11757	212	1225	55	4701	643732
	UNK	160	4229	52	292	8036	155	777	65	2875	442044
	Total	929	32307	440	2866	69367	1133	6388	419	28485	3861560
Austria, 2001 - Census of Population	H	115	2559	35	127	237	152	473	155	2431	104742
	L	216	3373	38	125	485	387	655	1003	91242	456032
	M	207	2427	45	114	385	304	422	833	19416	362918
	Total	538	8359	118	366	1107	843	1550	1991	113089	923692
Belgium, 2001 - General Socio-Economic Survey	H	1912	689	29	95	1092	10528	465	1376	2943	176917
	L	7105	271	9	146	680	61310	765	3009	42169	443045
	M	2389	409	12	93	699	20362	406	1673	11723	197573
	Total	14305	1809	127	420	3117	113701	2053	7721	68098	1019314
Canada, 2001 - Census of Population	H	10670	22360	205	2065	23040	12705	6050	3320	5310	2033490
	L	2305	3660	90	910	20375	4200	4350	650	5970	1612380
	M	4425	8165	160	1285	21605	7525	4325	1250	5085	1709705
	Total	17400	34185	455	4260	65020	24430	14725	5220	16365	5355575
Switzerland, 2000 - Census of Population	H	1824	2211	68	118	1309	2310	472	1328	3645	276791
	L	1373	618	18	51	975	2701	345	1705	24246	485466
	M	1725	1092	37	80	947	2775	301	1620	9661	405183
	UNK	902	395	11	37	548	1296	239	790	17326	286745
	Total	5824	4316	134	286	3779	9082	1357	5443	54878	1454185
Czech Rep , 2001 - Census of population	H	112	95	4	55	104	34	256	63	52	55179
	L	37	9	7	5	12	13	25	14	49	166953
	M	153	43	5	36	75	50	123	69	100	210620
	UNK	9	1	1		2	4	8	2	6	4214
	Total	311	148	17	96	193	101	412	148	207	436966
Germany, 1999-2002 - Microcensus	H	-	-	-	-	-	0	-	-	30250	1169500
	L	-	-	-	-	-	24000	-	-	788750	3234750
	M	-	-	-	-	-	9250	-	-	231000	3056750
	UNK	-	-	-	-	-	4250	-	-	68750	408000
	Total	-	-	-	-	-	37500	-	-	1118750	7869000
Denmark, 2002 - Register-based population and labour force statistics	H	213	405	1128	155	883	596	250	137	1412	62243
	L	294	361	2233	426	7814	2758	630	255	22488	155216
	M	348	449	1442	323	2666	1398	386	312	5315	101842
	Total	855	1215	4803	904	11363	4752	1266	704	29215	319301

Table 8 (continued)

Country of residence, year and source	Level of education	Southern / Eastern Mediterranean country of birth									All foreign born
		Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Morocco	Syria	Tunisia	Turkey	
Spain, 2001 - Census of Population	H	3264	702	68	702	860	26133	1480	306	325	404387
	L	16178	622	114	295	546	214144	815	520	307	1029435
	M	4332	428	52	352	478	33040	816	283	219	423225
	Total	23774	1752	234	1349	1884	273317	3111	1109	851	1857047
Finland, 2000 - Population statistics	H	88	131	21	35	50	116	48	22	152	21322
	L	203	165	57	58	150	548	76	193	1347	59374
	M	146	88	23	27	73	350	31	81	416	31940
	Total	437	384	101	120	273	1014	155	296	1915	112636
France, 1999 - Census of Population	H	184278	9156	137	411	16262	116820	5892	53823	9313	1011424
	L	686498	5224	17	204	8582	377842	3601	183060	123338	3066864
	M	339781	6689	133	192	8591	191622	2743	96985	34659	1521910
	Total	1210557	21069	287	807	33435	686284	12236	333868	167310	5600198
United Kingdom, 2001 - Census of Population	H	3699	10074	617	1502	4256	2807	1961	779	10257	1374370
	L	2770	4731	193	336	2302	5400	766	1215	25553	1602168
	M	2376	4311	360	601	2372	2527	749	543	7691	968116
	UNK	1090	4042	138	131	836	1133	287	412	4570	558667
Total	9935	23158	1308	2570	9766	11867	3763	2949	48071	4503321	
Greece, 2001 - Census of population	H	94	8425	9	439	733	202	830	63	6461	153083
	L	91	8725	4	71	479	229	2941	90	52119	448046
	M	120	15216	12	231	925	350	1947	130	17682	399653
	Total	305	32366	25	741	2137	781	5718	283	76262	1000782
Hungary, 2001 - Census of Population	H	110	112	1	80	67	20	250	14	96	54465
	L	128	61	1	17	22	9	179	8	267	113250
	M	136	79	3	42	45	18	195	13	234	107779
	Total	374	252	5	139	134	47	624	35	597	275494
Ireland, 2002 - Census of Population	H	275	332	20	69	83	124	63	51	205	128762
	L	185	51	6	10	21	56	29	18	90	92939
	M	200	108	14	19	39	53	27	27	163	92011
	UNK	140	60	3	13	5	20	6	11	36	19292
Total	800	551	43	111	148	253	125	107	494	333004	
Italy, 2001 - Census of Population	H	1373	7016	51	872	1238	7330	856	2551	944	246925
	L	6797	11249	30	269	889	105444	816	43438	4517	1097140
	M	3236	14078	43	752	1403	24884	902	10647	1859	676869
	Total	11406	32343	124	1893	3530	137658	2574	56636	7320	2020934
Japan, 2000 - Census of Population	H	-	-	-	-	-	-	-	-	-	279610
	L	-	-	-	-	-	-	-	-	-	241943
	M	-	-	-	-	-	-	-	-	-	413401
	UNK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	222400
Total	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1157354	
Korea, 2000 - Census of population	H	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45355
	L	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33433
	M	-	-	-	-	-	-	-	-	-	61950
	UNK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	78
Total	-	-	-	-	-	-	-	-	-	140816	
Luxembourg, 2001 - Census of Population	H	102	47	96	4	52	142	17	56	97	23916
	L	40	4	7	1	4	92	1	32	39	40499
	M	130	36	117	-	26	211	4	98	73	45807
	UNK	57	18	51	1	6	98	9	41	59	19539
Total	329	105	271	6	88	543	31	227	268	129761	

Table 8 (continued)

Country of residence, year and source	Level of education	Southern / Eastern Mediterranean country of birth									All foreign born
		Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Morocco	Syria	Tunisia	Turkey	
Mexico, 2000 - Census of population	H	61	58	9	26	396	92	55	11	96	89689
	L	9	14	0	9	321	17	161	2	55	86732
	M	16	21	4	9	370	36	90	4	73	60946
	UNK	1	3	1	1	33	4	9	0	12	4095
	Total	87	96	14	45	1120	149	315	17	236	241462
Netherlands, 1999-2001 - Labour Force Survey	H	-	-	-	-	-	8077	-	-	8701	208863
	L	-	-	-	-	-	110427	-	-	132949	629462
	M	-	-	-	-	-	27062	-	-	29983	349889
	Total	-	-	-	-	-	145566	-	-	171633	1188214
Norway, 2003 - Various administrative and statistical registers	H	151	164	775	31	194	461	104	98	554	65498
	L	133	17	387	7	226	1089	104	83	2592	39737
	M	284	101	1207	38	445	1302	225	220	2614	109102
	UNK	210	141	921	39	365	1184	282	196	2244	79309
	Total	778	423	3290	115	1230	4036	715	597	8004	293646
New Zealand, 2001 - Census of Population and Dwellings	H	39	489	21	69	96	30	51	6	99	170082
	L	6	48	3	6	54	12	30	0	51	102603
	M	51	363	30	45	195	60	87	15	165	276585
	UNK	6	72	3	9	42	9	21	9	45	74688
	Total	102	972	57	129	387	111	189	30	360	623958
Poland, 2001 - Census of population	H	153	96	3	99	156	78	330	48	90	86385
	L	54	12		6	36	3	27	12	90	348771
	M	171	72	6	27	96	57	129	48	201	293532
	UNK	9	0		3	18	3	9	3	18	9033
	Total	387	180	9	135	306	141	495	111	399	737721
Portugal, 2001 - Census of population	H	71	53	13	5	23	223	13	20	26	113348
	L	57	14	12	4	19	809	11	19	37	320778
	M	41	19	6	2	14	283	6	13	28	151806
	Total	169	86	31	11	56	1315	30	52	91	585932
Slovak Rep, 2001 - Census of population	H	13	12		11	19	7	70	5	5	16424
	L	1	1		1	1		7		6	32933
	M	7	13	1	6	14	2	26	7	17	63013
	UNK	-	-	-	-	1	-	1	1	2	805
	Total	21	26	1	18	35	9	104	13	30	113175
Sweden, 2003 - Education register	H	503	1002	1134	309	2244	954	2176	431	2804	207558
	L	387	243	562	234	8287	1521	5988	863	15052	253195
	M	708	699	1403	450	7905	1951	4899	1363	10582	395962
	UNK	134	177	219	106	1375	498	1665	207	3306	75394
	Total	1732	2121	3318	1099	19811	4924	14728	2864	31744	932109
Turkey, 2000 - Census of Population	H	165	298	-	272	249	-	873	158	-	161867
	L	211	123	-	164	442	-	2557	150	-	571111
	M	219	185	-	181	270	-	1016	159	-	331714
	UNK	19	17	-	26	46	-	379	10	-	65860
	Total	614	623	-	643	1007	-	4825	477	-	1130552

Table 8 (continued)

Country of residence, year and source	Level of education	Southern / Eastern Mediterranean country of birth									All foreign born
		Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Morocco	Syria	Tunisia	Turkey	
United States, 2000 - Census 5% Public Use Microdata Sample	H	5615	67390	3204	17885	43910	16670	19300	3214	38515	8204473
	L	1530	10810	1180	9360	24100	5545	15865	1050	17060	12632924
	M	3400	30175	3585	18370	38655	16540	17935	2350	29070	10885700
	Total	10545	108375	7969	45615	106665	38755	53100	6614	84645	31723097
Total OECD countries	H	215347	147835	7820	26640	110690	207117	43898	68190	130753	18412401
	L	726780	58181	5107	13351	113259	918816	43567	237533	1365322	30707230
	M	364751	91610	8777	24009	100050	342224	39015	118798	422730	24349233
	UNK	5636	9595	1477	744	11959	30155	4109	3410	110512	2471942
	Total	1312514	307221	23181	64744	335958	1498312	130589	427931	2029317	75940806

*Level of education (L: low; M: medium; H: high; UNK: unknown) according to the International Standard Classification of Education (SCED)

Low : ISCED 0/1/2: Less than upper secondary;

Medium : ISCED 3/4: Upper secondary and post-secondary non-tertiary;

High : ISCED 5A: "Academic" tertiary; ISCED 5B: "Vocational" tertiary; ISCED 6: Advanced research.

Source : OECD, 2005. *Database on immigrants and expatriates*. Data compiled by OECD according to various sources of countries of residence indicated in the 1st column of the table.

- For Finland, "less than upper secondary" includes "unspecified" educational attainment.

- Educational levels for the United Kingdom are for people aged 16-74; other age groups are coded "unspecified".

- "Korea and Japan do not identify the foreign-born in their censuses. For these countries, because naturalisations are rare, nationality can serve as a reasonable proxy for country of birth." (OECD, 2005).

List of Contributors

European University Institute, Florence, Italy / Institut Universitaire Européen, Florence, Italie

Prof. Philippe Fargues, Director, Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)

Dr. Brahim El Mouaatamid, Research Assistant, Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)

Mrs. Clare Tame, Editorial Collaborator, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)

Algeria / Algérie

Dr. Nacer-Eddine Hammouda, Statisticien - Economiste, Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement (CREAD), Alger

Pr. Azzouz Kerdoun, Université de Constantine

Pr. Hocine Labdelaoui, Université d'Alger

Egypt / Egypte

Prof. Heba Nassar, Faculty of Economics and Political Science, Cairo University

Mr. Hafez Abu Seada, General Secretary of the Egyptian Organisation for Human Rights, Cairo

Prof. Howaida Adly-Roman, Assistant Professor of Political Science, Misr University for Science and Technology

Israel / Israël

Adv. Shoshana Strauss, Head of Section – Legal Department, Ministry of Industry Trade and Labour, Tel Aviv, Jerusalem

Prof. Zeev Rosenhek, Department of Sociology, Political Science and Communication, The Open University of Israel

Jordan / Jordanie

Prof. Fathi Arouri, Department of Economics, Jordan University, Amman

Prof. Mohamed Olwan, Faculty of Law, Yarmouk University, Irbid

Lebanon / Liban

Pr. Choghig Kasparian, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Université Saint-Joseph, Beyrouth

Pr. Nasri Antoine Diab, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université Saint-Joseph, Beyrouth, Avocat à la Cour

Pr. Fadia Kiwan, Directeur, Institut des Sciences Politiques, Université Saint-Joseph, Beyrouth

Morocco / Maroc

Pr. Mohamed Khachani, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université de Rabat

M. Mohamed Mghari, Chef du Département de la Mobilité Géographique de la Population, Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (CERED), Rabat

Pr. Khadija Elmadmad, Professeur, titulaire de la chaire UNESCO « Migration & Droits Humains », Université Hassan II Ain-Chock, Casablanca

Prof. Fatima Sadiqi, Faculty of Letters, University of Fes

Palestine / Palestine

Dr. Asem Khalil, Institute of Law, University of Birzeit, West Bank

Dr. Sari Hanafi, American University of Beirut, and former Director of the Palestinian Diaspora and Refugee Centre, Shaml, Jerusalem

Syria / Syrie

Ms. Soumaya Sadeldine, Director, Planning & Technical Co-operation (PTC) Directorate (CBS), Central Bureau of Statistics, Damascus

Pr. Fawaz Saleh, Faculté de droit, Département de droit privé, Université de Damas

Dr. Salam Kawakibi, Politologue, ancien chercheur à l'Institut Français du Proche-Orient (IFPO)

Tunisia / Tunisie

M. Habib Fourati Chef du Département des Statistiques Démographiques et Sociales, Institut National de la Statistique, Tunis

Ms. Farah Ben Cheikh, Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Tunis

Dr. Abderazak Bel Hadj Zekri, Directeur des études, Office des Tunisiens à l'Etranger / Institut du travail et des études sociales, Tunis

Turkey / Turquie

Prof. Ahmet İçduygu, Department of International Relations, Koç University, Istanbul

Mr. Lami Bertan Tokluzu, Faculty of Law, Bilgi University, Istanbul

Prof. Kemal Kirişci, Jean Monnet Chair, Center for European Studies, Bogaziçi University, Bebek/Istanbul