



HAL
open science

“ Algérie : des visas au compte-gouttes ”

Farida Souiah

► **To cite this version:**

Farida Souiah. “ Algérie : des visas au compte-gouttes ”. *Plein Droit*, 2012, 93 (2), pp.25-28. 10.3917/pld.093.0025 . hal-02189213

HAL Id: hal-02189213

<https://hal.science/hal-02189213>

Submitted on 19 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Algérie : des visas au compte-gouttes »

Farida Souiah, CNRS, CERI, Sciences Po Paris

Cet article a été rédigé dans le cadre d'une thèse de doctorat menée à Sciences Po Paris (2009-2014).

Résumé :

Cinquante ans après les accords d'Evian, cet article est consacré aux structures et les mécanismes mis en place afin de la faciliter ou de la limiter la circulation des personnes entre l'Algérie et la France. Ces mécanismes sont révélateurs des relations entre les deux pays et déterminent les liens qui peuvent exister entre leurs populations. Les réglementations concernant la circulation ainsi que l'octroi et le refus de visa peuvent s'avérer de véritables instruments diplomatiques.

Références bibliographiques :

Farida Souiah, « Algérie : des visas au compte-gouttes », *Plein Droit – la revue du GISTI*, n°93, 2012, p. 25-28.

Cinquante ans après l'indépendance de l'Algérie, la question de la circulation des hommes et des femmes vers la France mérite d'être posée. Les structures et les mécanismes mis en place afin de la faciliter ou de la limiter sont révélateurs des relations entre les deux pays et déterminent les liens qui peuvent exister entre leurs populations ; les réglementations concernant la circulation ainsi que l'octroi et le refus de visa peuvent s'avérer de véritables instruments diplomatiques.

Algérie : des visas au compte-gouttes

Farida Souiah, doctorante en science politique à l'Institut d'études politiques de Paris, CERI

Depuis la signature des accords d'Évian, les réglementations relatives à la circulation des Algérien-ne-s en France ont bien évolué. Il ne s'agira pas ici d'interroger les réglementations relatives à l'installation et/ou au travail des Algérien-ne-s en France, à moins qu'elles aient une incidence directe sur les règles régissant les séjours courts.

Les accords d'Évian, signés le 18 mars 1962 et approuvés par référendum le 8 avril de la même année, maintiennent un régime de circulation privilégié entre la France et l'Algérie. Ainsi, aucun document de voyage spécifique n'est exigé des Algérien-ne-s qui sont libres de circuler entre la France et l'Algérie, muni-e-s seulement d'une carte d'identité (sauf décision de justice). Ces accords, fruit des négociations entre des représentants du gouvernement français et du FLN (Front de libération nationale), affirment que la liberté de circuler entre l'Algérie et la France « *correspond d'abord à un*

droit élémentaire du citoyen, reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme : celui de franchir les frontières avec le minimum de formalités ». À la suite d'un décret algérien du 10 avril 1964, les touristes algérien-ne-s doivent se munir d'un billet retour et de la somme de 200 francs afin d'accéder au territoire français. Cette somme est portée à 500 francs par le gouvernement français en octobre 1964.

Négocié du côté algérien par Abdelaziz Bouteflika, alors ministre des affaires étrangères, un nouvel accord, relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour en France des ressortissants algériens et de leurs familles, est signé le 27 décembre 1968 entre les gouvernements des deux pays. Cet accord prévoit que les Algérien-ne-s souhaitant faire un séjour inférieur à trois mois en France soient admis, sans formalités, sur présentation du passeport. Il réaffirme « *l'intérêt de garantir et d'assurer la libre circulation des ressortissants algériens se rendant en France sans intention d'y exercer une activité professionnelle salariée* ». Ainsi, bien qu'il introduise l'obligation du passeport, cet accord dispense les Algérien-ne-s de visa court séjour.

Pourtant, par la suite, les entraves à la liberté de circulation ne vont cesser de se multiplier et la liste des

formalités auxquelles sont soumis les voyageurs, de s'allonger. Ce mouvement ne peut être analysé qu'en lien avec la politique d'immigration de la France et les réglementations régissant l'installation et le travail des Algérien-ne-s en France. À la suite des accords d'Évian, ces dernières sont particulièrement favorables aux Algérien-ne-s qui bénéficient d'un statut privilégié. En effet, ceux et celles qui souhaitent s'installer et travailler en France bénéficient des mêmes droits que les Français-es (exception faite des droits politiques).

Ces privilèges sont une contrepartie cédée par la France afin de préserver la communauté européenne d'Algérie. C'est pourquoi, le départ continu des Européen-ne-s d'Algérie conjugué à l'intensification de l'immigration algérienne en France et à son caractère durable, a conduit le gouvernement français à vouloir sans cesse aligner le régime des Algérien-ne-s sur le régime général, sans rompre la logique des négociations bilatérales¹. Le nombre d'Algérien-ne-s autorisé-e-s à s'installer et à travailler en France, le contingent, devient l'objet récurrent des discussions entre les deux parties. Les accords Nekkache-Grandval en 1964, et l'accord du 27 décembre 1968 s'intègrent dans cette dynamique, limitant le nombre d'Algérien-ne-s autorisé-e-s à s'installer en France et multipliant les conditions préalables au regroupement familial. En parallèle, le racisme anti-arabe et plus particulièrement anti-algérien croît dans une France frappée par la crise économique depuis 1972. Les violences racistes se multiplient en 1973².

Suspension des migrations

En septembre 1973, le président algérien, Houari Boumédiène, invoque le racisme anti-algérien en France, pour suspendre l'émigration algérienne de travail. Selon Sylvain Laurens³, Boumédiène prend cette décision pour des raisons diplomatiques car il anticipe une « *décision unilatérale que comptait prendre le ministère de l'Intérieur français à l'égard des ressortissants algériens entrés sur le territoire français sans certificat de résidence* ». En juillet 1974, le gouvernement français décrète la suspension provisoire de l'immigration de main-d'œuvre, notamment algérienne. Cette suspension s'avère définitive. Le gouvernement tente par la suite, sans succès, de mettre en place des politiques de retour qui visent plus particulièrement encore les Algérien-ne-s. Une perception négative des immigrés, domine. La nécessité de maîtriser les flux est sans

» Les voyageurs désirant effectuer un court séjour en France sont désormais soupçonnés d'être des candidats à l'immigration clandestine.

cesse réaffirmée. Ces perceptions vont influencer les politiques concernant la circulation entre les deux pays. Ceux qui déclarent être des voyageurs désirant effectuer un court séjour en France sont désormais soupçonnés d'être des candidats à l'immigration clandestine. La représentation d'un « risque migratoire » domine progressivement les procédures d'octroi et le refus de visa.

C'est pourquoi, les formalités auxquelles sont soumis les voyageurs vont sans cesse s'alourdir. Ainsi, à la suite d'un échange de lettres datant du 31 août 1983, les Algérien-ne-s désirant se rendre en France pour un séjour inférieur à trois mois sont dans l'obligation de présenter un passeport, leur billet retour et une carte de débarquement à deux volets. Le second volet de cette carte est à remettre à la sortie du territoire pour prouver que le séjour fut inférieur à la durée limite. En outre, celles et ceux qui se rendent en France pour une visite familiale ou privée sont dans l'obligation de présenter une attestation d'accueil (certifiée conforme par l'autorité française ou l'autorité consulaire algérienne). Le premier avenant à l'accord du 27 décembre 1968 ne modifie pas ces dispositions.

C'est un échange de lettres, daté du 10 et 11 octobre 1986, qui introduit la nécessité pour les ressortissant-e-s d'Algérie souhaitant effectuer un court séjour en France l'obligation d'obtenir, au préalable, un visa délivré par les autorités françaises. Cette procédure est annoncée comme provisoire. Dans son courrier, Éric Desmarest, directeur de cabinet du ministre des affaires étrangères invoque les « *circonstances exceptionnelles qui traversent actuellement la France et qui imposent d'exercer de toute urgence une vigilance particulière en ce qui concerne le mouvement des personnes et d'instituer la procédure de visa de manière générale* ». Les circonstances exceptionnelles, auxquelles il fait référence, sont la vague d'attentats qui a touché des grands magasins en France durant les années 1985-1986, attribuée ultérieurement au Hezbollah libanais⁴. Dans le courrier réponse, l'Algérie prend acte de cette modification et annonce que « *sur le principe d'égalité de traitement, les ressortissants français venant en Algérie pour un séjour inférieur à trois mois seront temporairement soumis à la procédure de visa consulaire pour l'entrée sur le territoire algérien* ».

Ce principe de réciprocité, l'Algérie va l'appliquer systématiquement. Ainsi, toute complexification des procédures de demande de visa touche également les Français-es qui souhaitent se rendre en Algérie pour un séjour inférieur à quatre-vingt-dix jours.

Bien qu'annoncée comme temporaire, l'obligation du visa se révèle durable. La signature des accords de Schengen, le 14 juin 1984, entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française y a contribué. L'article 7 prescrit aux parties de rapprocher leurs politiques dans le domaine des visas dans les meilleurs délais. Les procédures relatives à la délivrance des visas et à l'admission sur leur territoire doivent tenir compte, selon les accords de Schengen « de la nécessité d'assurer la protection de l'ensemble des territoires des cinq États contre l'immigration illégale et les activités qui pourraient porter atteinte à la sécurité ». Par ailleurs, la manière dont l'octroi et le refus de visa s'appliquent aux guichets du consulat de France à Alger est symptomatique de la logique de soupçon qui pèse sur chaque demandeur. Une note de service rédigée par le service des visas du consulat d'Alger, en septembre 1990, invite les employés du consulat à faire preuve « d'une large faculté d'appréciation » et à se montrer vigilant. Il les invite à rassembler « les informations permettant d'acquiescer la conviction que le requérant est de bonne foi et quittera la France ». La logique appliquée est diamétralement opposée à celle de la présomption d'innocence. On présume que le demandeur d'un visa court séjour à l'intention d'en détourner l'objet et de s'établir en France. Il lui appartient de prouver le contraire. À ce titre, les pièces à fournir sont nombreuses et font l'objet d'un examen strict.

Durant les années 1990, alors qu'une confrontation violente oppose le gouvernement algérien et divers groupes islamistes faisant plus de 100 000 victimes civiles, la possibilité de circuler entre l'Algérie et la France est de nouveau affaiblie. Conséquence des violences, en août 1994, les consulats de France en Algérie ferment leurs portes. Les demandes sont instruites à Nantes, ce qui complexifie la procédure et rallonge notablement les délais d'obtention. En outre, la France diminue drastiquement le nombre de visas octroyés : 80 000 en 1998, alors que dix fois plus étaient accordés en 1990.

On assiste parallèlement à un processus de communautarisation des procédures d'obtention de visa courte durée et l'institution du visa « Schengen ». En juin 1990, la convention d'application de l'accord de Schengen est signée. Elle entre en vigueur en 1995. Elle aligne les procédures d'octroi et de refus de visa dans les pays dont les ressortissant·e·s sont dans l'obligation de détenir un visa court séjour, les instances chargées de délivrer le visa, les conditions, la forme, le contenu, la durée de validité, les droits à percevoir pour leur délivrance, les conditions de prolongation et de refus. Ainsi, les réglementations régissant les séjours courts

entre l'Algérie et la France dépendent du droit communautaire et non plus des accords bilatéraux entre les deux pays. La liste des garanties à fournir s'allonge et les formalités se multiplient. L'établissement d'une liste (« la liste noire ») de pays pour lesquelles le visa est nécessaire est symptomatique de la logique du soupçon qui régit l'octroi et le refus de visa court séjour. L'inscription d'un pays dans « la liste noire » prend en compte principalement trois critères : le risque migratoire (détournement de l'objet du visa court séjour), le risque sécuritaire et les relations avec le pays. L'individu est systématiquement soupçonné s'il appartient à un pays d'émigration ou un pays instable d'où peuvent provenir des personnes « violentes ». Didier Bigo le note « l'octroi du visa individuel est à cet égard une exception à l'exception (et c'est pourquoi elle obéit à une logique de « rareté » dans l'esprit de ceux qui les délivrent). C'est un rétablissement de la confiance dans l'individu après l'épreuve du soupçon porté sur un ensemble national »⁵. Les accords de Schengen créent également un système d'information (le « SIS »), une base de données communes qui regroupe les informations des États membres concernant des personnes (disparues, recherchées et étrangères signalées aux fins de non-admission sur le territoire) et des objets. Si un individu est fiché dans le SIS comme une personne ne devant pas être admise dans la zone « Schengen », pour quelque raison que ce soit, le visa courte durée lui est refusé.

Le taux de refus le plus élevé du monde

L'apaisement des violences en Algérie, à la fin des années 1990, conduit à la réouverture progressive des consulats de France. Depuis 2006, on en dénombre trois situés à Oran, Alger et Annaba. Cependant la politique sévère mise en place dans les années 1990 et au début des années 2000 donne au « visa » un statut particulier en Algérie. On y consacre même des chansons de raï, musique populaire qui privilégie d'ordinaire les chansons sur l'amour souvent physique et invariablement malheureux. Bien que la mise en place d'un système de rendez-vous pour le dépôt de dossier mette fin en 2006 aux interminables et perpétuelles files d'attente devant les consulats, l'image de ces files marque durablement l'imaginaire algérien. En outre, le taux de refus élevé, les délais d'instruction des dossiers et l'incompréhension vis-à-vis des critères de refus (alors non mentionnés) donnent l'impression aux demandeurs qu'obtenir un visa est du même ordre que de gagner à la loterie. L'opacité des procédures d'octroi de visa favorise le développement d'initiatives crapuleuses. Par ailleurs, des cas de corruption des agents consulaires sont à déplorer.

En 2007, dans un rapport du Sénat⁶, Adrien Gouteyron dresse un bilan négatif des refus de délivrance des visas aux Algérien·ne·s, très significativement supérieurs à la moyenne. Le classement des consulats dont le taux de refus est le plus élevé révèle que ceux d'Annaba et d'Alger occupent les deux premières places avec respectivement 47,82 % et 43,98 % de refus. En 2010, la Cimade, dans son enquête sur les pratiques des consulats de France⁷, dresse également un bilan négatif de la situation globale, particulièrement en Algérie. Bien que les délais d'instruction des dossiers se soient notablement améliorés, le taux de refus reste bien plus élevé que la moyenne⁸. Notons également que les procédures ne sont pas encore harmonisées et que le degré d'externalisation du traitement des demandes de visa diffère selon les consulats. Ainsi, le consulat de France a poussé l'externalisation au plus haut degré. L'examen du dossier relève encore des autorités consulaires, mais la prise de rendez-vous, l'accueil des demandeurs, la récolte des documents et la remise du passeport après examen du dossier sont effectuées par un prestataire de service. Ce haut degré d'externalisation interdit d'ailleurs au consulat la récolte de données biométriques destinées à nourrir le système d'information des visas (VIS). En cas de refus, la frustration du demandeur est d'autant plus grande qu'à aucun moment il n'a été en contact direct avec un agent consulaire. À Oran, le consulat n'a externalisé que la procédure de dépôt de dossier et il relève par conséquent les données biométriques des demandeurs de visa.

Décrédibilisation

Le manque de clarté des procédures et le taux de refus élevé créent une situation de frustration voire un découragement, plus particulièrement encore parmi les jeunes hommes algériens. Des entretiens menés auprès de certains d'entre eux en Oranie⁹ révèlent une représentation ambiguë du visa. Plusieurs ne semblent plus y croire et ne font pas de demande. Ainsi, Yacine, vingt ans, a tenté de quitter le pays sur une barque avec d'autres jeunes de son quartier, risquant sa vie, sans avoir au préalable essayé d'obtenir un visa. Quant à Mehdi, 29 ans, dont le père réside en France, il a déposé des dizaines et des dizaines de demandes, toutes refusées. Il pense que tout cela n'est qu'une question de chance. Les obstacles à la mobilité ont décrédibilisé le système de circulation légale en même temps qu'ils accroissent paradoxalement le désir de migration : les candidat·e·s à l'émigration irrégulière par bateau invoquent « *l'envie de changer d'air* » ou de « *voir autre chose* » comme cause de départ.

Le service consulaire français et l'UE semblent conscients des problèmes que constitue la décrédibilisation du visa. Le règlement européen du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas impose aux autorités françaises depuis le 5 avril 2011 de communiquer le motif de refus. Ce premier pas facilite les procédures de recours, mais le fait de cocher des cases au lieu de personnaliser la réponse limite l'utilité d'une telle mesure. Michel Dejargher et Xavier de Driencourt¹⁰, respectivement consul et ambassadeur de France à Alger, ont fait un effort de communication particulier. Les sites internet détaillent la procédure et diffusent désormais des messages d'informations invitant les demandeurs à la méfiance et au versement strict des sommes listées par le site, soit 60 euros pour les personnes majeures pour un court séjour et les frais de téléphone pour la prise de rendez-vous. Ils mettent en avant les améliorations : baisse des délais et des taux de refus. Ils affirment également régulièrement leur volonté d'alléger les procédures d'obtention des visas et de faciliter la circulation entre les deux pays. À Alger, le taux de refus est de 28 % en 2011, ce qui demeure bien supérieur à la moyenne mais notablement inférieur aux 47,82 % de 2007. Cependant, la logique du soupçon et la peur priment encore. En effet, pour expliquer le taux supérieur à la moyenne, le « risque migratoire » est évoqué¹¹. Tant que la migration est perçue comme un risque et que le soupçon plane sur ceux et celles qui demandent un visa court séjour, une amélioration réelle de la circulation est impossible. ◆

¹ Laure D'Hauteville, « Algériens : feu la liberté de circulation », *Plein droit*, n° 29-30, 1995.

² Yves Gastaut, « La flambée raciste de 1973 en France », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 9, n° 2, 1993, p. 61-75.

³ Sylvain Laurens, « L'immigration : une affaire d'États. Conversion des regards sur les migrations algériennes (1961-1973) », *Cultures & Conflits*, n° 69, 2008, p. 33 – 53.

⁴ Didier Bigo, « Les attentats de 1986 en France : un cas de violence transnationale et ses implications », *Cultures & conflits*, n° 4, 2002.

⁵ Didier Bigo, « Le visa Schengen et le recours à la biométrie », in Xavier Crettiez, Pierre Piazza, *Du papier à la biométrie*, 2006, p. 254.

⁶ Adrien Gouteyron, *Trouver une issue au casse-tête des visas*, Rapport d'information du Sénat, n° 353, 2006.

⁷ Cimade, *Visa refusé : enquête sur les pratiques consulaires en matière de délivrance des visas*, 2010.

⁸ 20 % en moyenne dans l'ensemble des consulats français, sachant que de très fortes disparités existent suivant le « risque migratoire » supposé du pays de départ. Voir le rapport de la Cimade, op. cit.

⁹ Ces entretiens ont été effectués dans le cadre d'une thèse de doctorat, en cours de rédaction, à propos de l'émigration irrégulière par bateau en Algérie.

¹⁰ On peut ainsi lire des articles d'*El-Watan* tels que « Le refus de visa en baisse » (8/12/2011), « Vers des dispositions plus souples pour l'attribution de visas vers la France » (7/12/2011).

¹¹ « Fort taux de refus de visa aux demandeurs algériens : le consul général de France à Alger évoque le « risque migratoire » », *El-Watan*, 13/07/2010.