



LA DIMENSION SOCIO-POLITIQUE DE LA MIGRATION CIRCULAIRE EN ALGÉRIE

Hocine Labdelaoui

CARIM notes d'analyse et de synthèse 2008/13

Série sur la migration circulaire

module politique et social

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



CARIM
Consortium euro-méditerranéen pour
la recherche appliquée sur les migrations internationales

Notes d'analyse et de synthèse – Série sur la migration circulaire
module politique et social

CARIM-AS 2008/13

La dimension socio-politique de la migration circulaire en Algérie

Hocine Labdelaoui

Université d'Alger

Cette publication fait partie d'une série de communications sur le thème de la migration circulaire préparées dans le cadre du projet CARIM et présentées lors de deux rencontres organisées par le CARIM à Florence : *Le rôle de la migration circulaire dans la région Euro-Méditerranéenne (17 - 19 octobre 2007)* et *La migration circulaire à partir des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée: Expériences, Opportunités et Contraintes (28 - 29 janvier 2008)*.

L'ensemble des papiers sur la migration circulaire est disponible à l'adresse suivante :
www.carim.org/migrationcirculaire

© 2008, Institut universitaire européen
Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Ce texte ne peut être téléchargé et imprimé, en un seul exemplaire, que pour un usage strictement personnel et non collectif.

Toute autre reproduction, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite préalable du Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Les demandes d'autorisation doivent être adressées à : forinfo@eui.eu

Dans les citations et références, ce texte doit être mentionné comme suit :

[Prénom et nom de(s) auteurs(s)], [*titre*], série : "CARIM AS", [n° de série],
Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI):
Institut universitaire européen, [année de publication].

Les opinions exprimées dans cette publication ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position de l'Union européenne

Institut universitaire européen
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italie

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

CARIM

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

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

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

Le CARIM conduit les activités suivantes :

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

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

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

Pour plus d'information

Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
European University Institute (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

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

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

Résumé

Ce papier met en exergue l'absence de politique de migration circulaire en Algérie mais démontre que le dispositif algérien de gestion des migrations est doté quand même de quelques « instruments de mobilité » qui pourraient inspirer un débat politique sur le phénomène de la migration circulaire. Le papier analyse également comment la conclusion des accords d'association avec l'UE et l'adhésion de l'Algérie à l'OMC pourraient appuyer et consolider ces instruments de mobilité. En outre, le papier tient compte des prises de position et des différents points de vue des autorités algériennes à l'égard du phénomène.

Abstract

This paper sheds light on the absence of a clear political line vis-à-vis circular migration in Algeria. Nevertheless, it shows that the Algerian migration apparatus has some « instruments of circularity » which could launch a political debate on the phenomenon of circular migration. The paper analyses additionally how association agreements with the EU as well as Algeria's accession to the WTO could consolidate these tools of mobility. Furthermore, it takes into account different viewpoints of Algerian authorities, and analyses their explicit and implicit political stances vis-à-vis the phenomenon of circular migration.

Introduction

Le terme « migration circulaire » ne figure sur aucun des 17 discours ou allocutions du Président de la République algérienne ou sur l'un des 35 discours de ministres algériens sur la question de la migration¹. Après l'arrêt, en 1973, des envois organisés de la main-d'œuvre algérienne vers la France, le discours politique algérien marque une nette préférence pour une terminologie axée autour de la protection des Algériens établis à l'étranger, des rapports de ces derniers avec leur pays d'origine ou de l'immigration clandestine. Les termes fréquemment utilisés sont : « les Algériens à l'étranger », « la communauté nationale établie à l'étranger », « la communauté algérienne établie à l'étranger », « l'émigration algérienne », « les nationaux non résidents », « la fuite ou l'exode des cerveaux », « l'immigration clandestine » et depuis quelques années le phénomène des « harragas ». Le terme de réinsertion a pratiquement disparu et celui du retour est désormais associé aux termes de mobilisation des compétences exilées et de drainage des investissements des Algériens établis à l'étranger.

Cependant, cette absence du terme de « la migration circulaire » dans le discours politique algérien ne signifie pas, que les principes et les objectifs de ce terme ne trouvent pas de place dans la position des autorités algériennes sur la question des migrations. En effet, si la politique suivie, actuellement, par l'Etat algérien, ne va pas dans le sens de la circularité de sa main-d'œuvre, il n'en demeure pas moins, que l'analyse des principes de cette politique, en particulier en ce qui concerne la problématique de l'immigration clandestine, celle de la migration des compétences, ou encore celle relative à la libre circulation des personnes pousse à penser que les questions fondamentales posées par le terme de la « migration circulaire » seront des éléments déterminants de la reconfiguration de la politique algérienne d'émigration et d'immigration.

Partant de ce constat d'absence du terme de « la migration circulaire » dans le discours politique algérien ; et compte tenu du fait que la politique algérienne en la matière ne saurait ignorer les questions soulevées par ce terme, la présente communication propose de mettre en perspective les catégories susceptibles de reconstituer la position de ce discours à l'égard de cette nouvelle proposition de la commission européenne.

A cet égard, nous proposons de montrer, dans un premier temps, que le dispositif algérien actuel de gestion des migrations comporte des instruments de mobilité migratoire. Nous démontrerons, dans un second temps, que la conclusion des accords d'association avec l'Union européenne et la prochaine adhésion à l'OMC sont des facteurs de renforcement de cette mobilité. Enfin, nous nous efforcerons, dans un troisième temps, de relever les analyses latentes ou manifestes du discours politique algérien en rapport direct ou indirect avec les questions fondamentales du terme de « la migration circulaire »².

I. Le dispositif algérien de gestion des migrations

Bien qu'ayant abandonné la politique d'envois organisés de sa main-d'œuvre à l'étranger, l'Algérie n'a pas abandonné, pour autant, le dispositif hérité des années 1970 en matière de gestion des migrations. Ce dispositif est maintenu dans l'architecture des départements ministériels qui ont vu le jour depuis les années 1980. Il couvre quatre aspects de la gestion des migrations.

1 Labdelaoui, H., (2007), recueil de textes politiques, juridiques et scientifiques sur la réintégration de migrants de retour en Algérie, CREAD/MIREM, 19 p.

2 Communication de la commission au parlement européen, au conseil économique et social européen et au comité des régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, du 16/05/2007, 36 p.

A. Le dispositif de placement de la main-d'œuvre algérienne à l'étranger :

Le premier de ces aspects concerne la gestion de la question de placement de la main d'œuvre algérienne à l'étranger. Deux ministères et une agence étatique se partagent cette gestion.

1. Le ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale

A la faveur du dernier remaniement ministériel, ce dispositif a fait l'objet d'une reconfiguration donnant lieu à un transfert des prérogatives de l'ex-ministère de l'emploi et de la solidarité nationale en matière de gestion des migrations à l'ex-ministère du travail et de la sécurité sociale qui est devenu depuis, ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale.

C'est ainsi qu'en vertu de ce transfert, les prérogatives du ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale couvrent les dispositions prévues par l'article 3 du décret exécutif n° 03-137 du 21 Moharrem 1424 correspondant au 24 mars 2003 portant prérogatives du ministère du travail et de la sécurité sociale, à savoir : la participation à l'élaboration de la politique relative à l'utilisation de la main-d'œuvre étrangère et la contribution à la détermination des conditions d'utilisation de la main-d'œuvre étrangère, en plus de la contribution à la formulation d'éléments de politique relative à l'utilisation de la main d'œuvre nationale à l'étranger³. Elles couvrent également les prérogatives de l'ex-ministère de l'emploi et de la solidarité nationale, en l'occurrence :

- définir les règles relatives à l'utilisation de la main-d'œuvre étrangère et de contribuer à l'élaboration de la réglementation y afférente ;
- proposer les éléments de la politique relative à la main-d'œuvre nationale à l'étranger ;
- initier et mettre en place les instruments requis pour le développement du partenariat et de la coopération dans le domaine de l'emploi⁴.

Suite à cet élargissement de ses prérogatives en matière, 3 directions se partagent désormais la gestion du dossier des migrations au niveau du ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale :

- Direction générale de l'emploi

Cette direction générale est une structure qui accomplit désormais les missions assignées dans le passé à la direction de l'emploi et de l'insertion de l'ex-ministère de l'emploi et de la solidarité nationale et celles de la direction de l'emploi de l'ex-ministère du travail et de la sécurité sociale.

Les prérogatives de l'ex-ministère de l'emploi et de la solidarité nationale étaient accomplies par 2 directions dont l'une, appelée, direction de la régulation de l'emploi qui est chargée de mettre en œuvre les missions assignées au ministère de l'emploi et de la solidarité nationale. La sous-direction des qualifications et des mouvements migratoires est chargée d'appliquer ces missions en procédant à :

- prendre en charge les modalités relatives à l'utilisation de la main-d'œuvre étrangère et de veiller au respect des règles la régissant ;
- recueillir les données relatives à la main-d'œuvre nationale à l'étranger et d'en suivre l'évolution.

Pour accomplir ces missions, il est créé auprès de cette sous-direction un bureau chargé de suivre la main-d'œuvre étrangère et un autre bureau chargé de la main-d'œuvre nationale à l'étranger⁵.

³ Décret exécutif n° 03-137 du 2 Moharrem 1424 correspondant au 24 mars 2003 portant prérogatives du ministère du travail et de la sécurité sociale.

⁴ Décret exécutif n° 03-107 du 2 Moharrem 1424 correspondant au 5 mars 2003 fixant les attributions du ministre de l'emploi et de la solidarité nationale.

⁵ Décret exécutif n° 2003-108 du 2 Moharrem 1424 correspondant au 5 mars 2003 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité nationale.

Les prérogatives de l'ex-ministère du travail et de la sécurité sociale étaient accomplies par la direction de l'emploi qui assumait pratiquement les mêmes prérogatives que la direction précédente. Elle intervient à travers la sous-direction de l'emploi et des mouvements migratoires⁶. Cette dernière est chargée de :

- collecter et analyser les données relatives aux flux migratoires de travailleurs et à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère ;
- organiser le placement de la main-d'œuvre nationale sur les marchés étrangers ;
- mettre à jour les données relatives à la main-d'œuvre et aux compétences nationales installées à l'étranger.

- Direction générale des relations du travail

Cette direction participe à la gestion du dossier des migrations à travers la sous-direction de la législation du travail, en particulier en ce qui concerne d'élaboration de la législation et de la réglementation relative à l'emploi notamment celle concernant la main-d'œuvre étrangère⁷.

- Direction générale de la sécurité sociale

Cette direction intervient à travers la direction de la législation et la réglementation de sécurité sociale et plus précisément à travers la sous-direction des conventions internationales de sécurité sociale. Cette dernière est chargée de l'étude, de l'élaboration et de la négociation des conventions internationales relatives à la sécurité sociale. A ce titre, elle prend en charge l'étude, en liaison avec la structure chargée de la coopération, des dossiers en vue de la négociation des conventions bilatérales de réciprocité en matière de sécurité sociale. Elle est chargée également de suivre l'application de ces conventions et d'en évaluer les résultats⁸. A ces trois directions, on peut ajouter la direction de la coopération qui participe, à travers ses prérogatives en tant que structure chargée des relations extérieures, à la gestion du dossier des migrations dans ses volets relatifs à la sécurité sociale et au placement de la main-d'œuvre algérienne à l'étranger et la main-d'œuvre étrangère en Algérie.

L'intervention de ces différentes directions concerne l'élaboration et l'évaluation des politiques en matière des migrations. C'est l'Agence nationale de l'emploi (ANEM) qui se charge de mettre en œuvre ces politiques.

2. Agence Nationale de l'Emploi (ANEM)

C'est une structure créée pour gérer le placement de la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée sur le marché de l'emploi. Ses prérogatives lui permettent de s'occuper des questions relatives aux migrations. A ce titre, elle est chargée de :

- recueillir et mettre en relation l'offre et la demande de travail ;
- prospector toutes les opportunités permettant le placement à l'étranger des nationaux candidats à l'émigration ;
- étudier et instruire dans le cadre la législation relative à l'emploi des travailleurs étrangers, les demandes de la main-d'œuvre étrangère en vue de la délivrance des autorisations prévues par la réglementation en vigueur et d'organiser et de gérer le fichier national des travailleurs étrangers ;

6 Décret exécutif no 03-138 du 2 Moharrem 1424 correspondant au 24 mars 2003 portant organisation de l'administration du ministère du travail et de la sécurité sociale.

7 Voir note n°5.

8 Décret exécutif no 03-138 du 2 Moharrem 1424 correspondant au 24 mars 2003 portant organisation de l'administration du ministère du travail et de la sécurité sociale.

- assurer, pour ce qui le concerne, l'application des mesures découlant des conventions et des accords internationaux en matière d'emploi.

En conservant ce dispositif, l'Etat algérien peut, à tout moment, mobiliser des instruments juridiques et administratifs pour gérer des situations de recours forcé ou volontaire au placement de la main-d'œuvre et des compétences nationales à l'étranger. C'est le cas de la mise en œuvre de programmes de formation, de perfectionnement et des stages à l'étranger. C'est également le cas des expériences de placement de médecins algériens en Libye et aux Émirats Arabes Unis.

3. Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique

Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique est le second département ministériel qui intervient en matière de placement des Algériens à l'étranger. En tant qu'organe chargé de la formation et de la recherche, son action de placement, concerne les étudiants, les stagiaires et les enseignants envoyés à l'étranger pour suivre des formations ou des études. C'est à travers la direction, la coopération et des échanges interuniversitaires que son action de placement se réalise sous la forme de gestion d'envois des compétences universitaires à l'étranger en matière de formation ou de mobilité scientifique et professionnelle⁹. Cette direction est chargée :

- de proposer les mécanismes permettant la construction de la coopération scientifique avec l'étranger ;
- d'assurer, en coordination avec les secteurs concernés, le suivi de l'exécution des plans de formation et de perfectionnement à l'étranger et de proposer les mécanismes de facilitation de l'insertion professionnelle ;
- de proposer tout texte régissant l'organisation et le perfectionnement à l'étranger ;

Pour mener ces missions, la direction est organisée en trois sous-directions:

- 1) la sous-direction de la formation et de perfectionnement à l'étranger ;
- 2) la sous- direction de la coopération ;
- 3) la sous-direction des échanges interuniversitaires.

L'analyse de fonctionnement actuel de ces structures montre que, depuis l'arrêt des envois organisés des travailleurs algériens à l'étranger, les activités du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale et celles de l'Agence nationale de l'Emploi, se limitent à une sorte de veille informationnelle. A l'exception de la préparation d'un projet inachevé de placement de médecins et ingénieurs algériens en Libye, dans le cadre de la coopération entre les deux pays, ces deux structures se sont plutôt préoccupées du placement de la main- d'œuvre étrangère en Algérie. Mais leur maintien pourrait s'avérer judicieux pour réaliser d'éventuels projets de mobilité de travailleurs qualifiés dans les perspectives proposées par le texte de la commission européenne.

En revanche, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique est plus actif en matière de placement des étudiants, professeurs et cadres du secteur de la formation universitaire à l'étranger. Il s'agit de placements de courte ou de moyenne durée destinés à acquérir une formation complémentaire ou à préparer un diplôme universitaire dans le cadre de ce qui est appelé la « formation à l'étranger »¹⁰.

9 Décret exécutif n° 94-260 du 19 Rabie El Aouel 1415 correspondant au 27 août 1994 fixant les attributions du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique ; Décret exécutif n° 94-261 du 19 Rabie El Aouel 1415 correspondant au 27 août 1994 portant organisation de l'administration centrale du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique ; Arrêté interministériel du 4 Chaâbane 1424 correspondant au 30 septembre 2003 organisant l'administration centrale du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique en bureaux.

10 Décret exécutif n° 309-03 du 16 septembre 2003 portant organisation de la formation à l'étranger.

B. Le dispositif de gestion du séjour des émigrés algériens dans les pays d'immigration

La dimension de circularité des migrations algériennes apparaît au niveau du dispositif chargé de gérer le séjour des Algériens à l'étranger. Depuis la disparition de l'ex-Amicale des Algériens en Europe, le Ministère des Affaires étrangères est devenu le principal acteur institutionnel chargé de gérer le séjour des Algériens dans les pays d'immigration.

1. Le Ministère des Affaires étrangères (MAE)

Le Ministère des Affaires étrangères est le seul département ministériel habilité à gérer le séjour de toutes les catégories d'Algériens établis à l'étranger indépendamment de leur statut et de leur établissement d'origine. Son action couvre aussi bien la protection consulaire et la gestion administrative du séjour dans les pays d'accueil que l'assistance administrative pour le retour au pays.

C'est la direction générale des affaires consulaires qui est chargée, à travers deux directions, la direction de la protection des nationaux à l'étranger et la direction de la circulation et de l'établissement des étrangers, de mettre en œuvre ces prérogatives¹¹. L'article 9 du décret exécutif portant organisation du ministère des affaires étrangères précise que la direction générale des affaires consulaires est chargée de la protection, à l'étranger, des intérêts des ressortissants algériens, personnes physiques et morales, ainsi qu'aux questions touchant au statut des étrangers en Algérie. Elle comprend deux directions :

a. La direction de la protection des nationaux à l'étranger qui est chargée de défendre les intérêts de la communauté algérienne établie à l'étranger.

Cette direction comprend trois sous-directions :

1. La sous-direction du statut des personnes qui est chargée, de procéder à l'examen et au traitement de l'ensemble des dossiers liés à la situation statutaire et contentieuse de la communauté algérienne à l'étranger.

2. La sous-direction de la communauté nationale à l'étranger et des affaires sociales qui est chargée :

- de l'établissement de tableaux statistiques relatifs à la communauté nationale à l'étranger ;
- de prendre part à toutes les opérations impliquant l'engagement de la communauté algérienne établie à l'étranger, que ce soit pour la participation de celle-ci aux consultations électorales ou pour les manifestations de solidarité ;
- d'assurer la tenue d'un fichier sur le mouvement associatif algérien et les compétences nationales à l'étranger.

3. La sous-direction de l'état civil et de la chancellerie qui est chargée :

- de délivrer les différents actes d'état civil pour les ressortissants nés à l'étranger et transcrits auprès des postes diplomatiques et consulaires ;
- de délivrer les attestations d'immatriculation, de non immatriculation ou de changement de résidence ;
- de procéder au transfert de dossiers consulaires de poste en poste.

b. La direction de la circulation et de l'établissement des étrangers qui est chargée de la prise en charge et du suivi des questions relatives à la situation des étrangers en Algérie.

¹¹ Décret présidentiel n° 02-403 du 21 Ramadhan 1423 correspondant au 26 novembre 2002 fixant les attributions du Ministère des Affaires étrangères ; Décret présidentiel n° 02-404 du 21 Ramadhan 1423 correspondant au 26 novembre 2002 portant organisation de l'administration centrale du Ministère des Affaires étrangères.

Elle comprend deux sous-directions :

1. La sous-direction des visas et des questions aériennes et maritimes qui est chargée :
 - du suivi des questions aériennes et maritimes ;
 - d'assurer la gestion des visas d'entrée en territoire national en coordination avec l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires algériens ;
 - de mettre en œuvre la politique nationale en matière d'immigration.
2. La sous-direction des affaires judiciaires et administratives qui est chargée :
 - de coordonner les activités consulaires en matière civile et judiciaire ;
 - de suivre l'application des conventions et accords internationaux relatifs à l'action consulaire ;
 - des questions se rapportant au séjour des étrangers en Algérie.

Il apparaît clairement que les activités du Ministère des Affaires étrangères sont destinées à assurer une prise en charge des aspects administratifs relatifs au séjour des émigrés algériens. Elles constituent, néanmoins, un cadre propice pour gérer les séjours dans la perspective du retour.

2. Le Ministère de l'Éducation

Les aspects relatifs à la gestion des questions culturelles et éducatives du séjour dans les pays d'immigration sont pris en charge par le Ministère de l'Éducation nationale qui, en collaboration avec le Ministère des Affaires étrangères, assurent, en France, un enseignement sur différents cycles du système scolaire algérien¹². Les projets réalisés sont l'expérience d'enseignement de la langue arabe aux enfants d'émigrés algériens et le projet d'établissements scolaires algériens en France.

C. Le dispositif de gestion de retour des émigrés algériens dans leur pays

Après l'abandon de la politique de réinsertion volontariste de son émigration, l'Algérie a conservé le dispositif hérité des années 1970 en matière d'assistance au retour de ses ressortissants établis à l'étranger. Trois structures interviennent dans ce domaine :

1. Le Ministère des Affaires étrangères qui, à travers l'administration de ses consultats, institue les dossiers des émigrés algériens souhaitant retourner au pays. L'acceptation du dossier de retour donne lieu à la délivrance d'un certificat de changement de résidence (CCR), document donnant droit au bénéficiaire aux exonérations et avantages fiscaux prévus par le code des douanes algériennes et la loi de finances de l'année en cours.

2. L'administration des douanes algériennes prend en charge la gestion des dossiers de dédouanement des objets et équipements importés par les émigrés de retour au pays, dans le cadre des dispositions fiscales prévues.

- La gestion des dossiers d'investissement présentés par les émigrés de retour au pays est assurée par l'agence nationale de développement de l'investissement (ANDI) ou l'agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes (ANSEJ) ou enfin la chambre algérienne de commerce et d'industrie (CACI).

- Le transfert des fonds et de l'épargne des émigrés de retour au pays est pris en charge par la banque d'Algérie à travers les banques publiques et privées agréées auprès desquelles ces émigrés sont autorisés à ouvrir des comptes en devises ou en monnaie nationale.

¹² Décret exécutif n° 93-232 du 24 Rabie Ethani 1414 correspondant au 10 octobre 1993 fixant les attributions du Ministre de l'Éducation nationale et du Ministre délégué aux universités et à la Recherche scientifique auprès du Ministre de l'Éducation nationale.

3. Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique prend en charge les questions relatives au placement des étudiants et des enseignants envoyés en formation et les procédures d'octroi des équivalences de leurs diplômes obtenus à l'étranger.

D'autres structures interviennent en matière de retour des émigrés algériens. Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique prend en charge le placement des étudiants et professeurs envoyés en formation à l'étranger. Il assure également le recrutement des enseignants et chercheurs établis à l'étranger pour des missions de courte ou de moyenne durée.

II. Les perspectives de mobilité dans l'accord d'association avec l'Union européenne

En concluant l'accord d'association avec l'Union européenne, l'Algérie est appelée, voire contrainte, à adapter sa politique d'émigration et d'immigration à la reconfiguration de la mobilité des personnels et de la main-d'œuvre ainsi que le contrôle des mouvements de personnes¹³. La référence directe ou indirecte à la migration circulaire apparaît dans plusieurs articles de cet accord.

Le titre 3, intitulé : « droits d'établissement et prestations de services », comporte un article relatif à la migration circulaire. L'article 23, en question, autorise les sociétés algériennes et celles des pays membres de l'Union européenne à transférer une partie de leur personnel : cadres supérieurs et agents qualifiés, vers les lieux de leurs activités.

Le titre 6, intitulé : « coopération sociale et culturelle », comporte 3 chapitres et 5 articles relatifs à la migration. Le chapitre 1, intitulé : « dispositions relatives aux travailleurs », demande, dans l'article 67, à chaque Etat de l'Union d'accorder aux travailleurs algériens « occupés sur son territoire un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement ». Les mêmes droits sont accordés à tout travailleur algérien autorisé à exercer une activité professionnelle salariée sur le territoire d'un Etat membre à titre temporaire. Le même article demande à l'Algérie d'accorder le même régime aux ressortissants des Etats membres occupés sur son territoire.

L'article 68 du même chapitre demande aux Etats de l'Union européenne d'accorder aux travailleurs algériens occupés sur leur territoire et aux membres de leur famille résidents avec eux, les mêmes droits prévus pour les travailleurs nationaux, en matière de sécurité sociale (les prestations de maladie et de maternité, les prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivants, les prestations d'accident de travail et de maladie professionnelle, les allocations de décès, les prestations chômage et les prestations familiales). Ces travailleurs bénéficient également du libre transfert vers l'Algérie, aux taux appliqués en vertu de la législation de l'Etat membre ou des Etats débiteurs, des pensions de rente de vieillesse, de survie d'accident de travail ou de maladie professionnelle ainsi que d'invalidité. L'Algérie est tenue, de son côté, d'accorder les mêmes droits aux travailleurs ressortissants des Etats membres occupés sur son territoire.

Le chapitre 2 du même titre, intitulé : « dialogue dans le domaine social », prévoit, dans l'article 72, l'instauration d'un dialogue régulier portant sur tout sujet du domaine social qui présente un intérêt pour l'Algérie et les Etats de l'Union européenne. Ce dialogue porte sur tous les problèmes relatifs :

- aux conditions de vie et de travail des travailleurs et personnes à charge ;
- aux migrations ;
- à l'immigration clandestine et aux conditions de retour des personnes en situation irrégulière au regard de la législation relative au séjour et à l'établissement applicable dans les Etats hôtes ;

¹³ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la République algérienne démocratique et populaire d'une part, la communauté européenne et ses Etats membres d'autre part. 60 p.

- aux actions et programmes favorisant l'égalité et le traitement entre les ressortissants algériens et communautaires, la connaissance mutuelle des cultures et civilisations, le développement de la tolérance et l'abolition des discriminations.

Les aspects relatifs aux migrations sont abordés de nouveau dans le chapitre 3, intitulé : « actions de coopération en matière sociale », et plus précisément dans le titre 8 portant sur la coopération dans le domaine de la justice des affaires intérieures. L'article 83 de ce titre, appelle les parties communautaires et algériennes à veiller, en conformité avec les législations communautaires et nationales en vigueur, à une application et à un traitement diligent des formalités de délivrance des visas. L'article 84 du même titre, aborde la question de la coopération dans le domaine de la prévention et le contrôle de l'immigration illégale. Cette coopération porte sur l'échange d'informations sur les flux d'immigration illégale et sur les moyens de la prévenir et de la contrôler. A cette fin, il a été convenu que l'Algérie, d'une part, et chaque Etat membre de la communauté, d'autre part, acceptent de réadmettre leurs ressortissants présents illégalement sur le territoire de l'autre partie, après accomplissement des procédures d'identification nécessaires. Il a été convenu également que les parties conviennent de négocier à la demande d'une partie, en vue de conclure des accords de réadmission. Ces accords couvriront, si cela est jugé nécessaire par l'une des parties, la réadmission de ressortissants d'autres pays en provenance directe du territoire de l'une des parties.

Tous ces articles confirment que l'Algérie est appelée à opérer une évolution dans sa politique migratoire pour intégrer les notions de mobilité et de circularité de sa main-d'œuvre et de ses compétences nationales.

III. La politique algérienne d'émigration et d'immigration et le terme de « la migration circulaire »

Face à cette nouvelle donne migratoire, l'Etat algérien est donc appelé à adapter sa politique de gestion des migrations dans le sens d'intégration des nouvelles configurations de la mobilité et de la circularité des flux. Sur plusieurs points, et plus particulièrement, sur les questions de protection des émigrés légalement établis, celles relatives à la réadmission de ceux en situation illégale, celles en rapport avec le retour au pays et, enfin, celles de la libre circulation des personnes, le texte de la Commission européenne proposent des solutions que l'Etat algérien posent, depuis plusieurs années, comme des sujets de discussion et non comme des décisions arrêtées et doivent être appliquées.

A. La politique algérienne d'émigration et « la migration circulaire »

N'ayant pas une politique d'émigration, l'Algérie propose trois dossiers pour les discussions en matière de gestion des flux migratoires et de séjour des émigrés légalement établis dans les pays d'immigration.

En demandant que toute discussion sur les questions des flux de clandestins vers les pays d'immigration et sur la question des réadmissions des émigrés en situation illégale, ne devant pas reléguer au second rang la question de la libre circulation des personnes, l'Etat algérien adopte une attitude à la fois de coopération avec les Etats européens et de critique à l'égard des politiques mises en œuvre.

En ce qui concerne le premier point, l'Algérie a déjà pris des dispositions pour prendre en charge le dossier connu sous le vocable des HARRAGAS. Ce dossier est devenu, désormais, une préoccupation aussi bien des autorités politiques que des services sécuritaires.

Le même intérêt est accordé au dossier de réadmission, qui a abouti à la conclusion d'accords avec certains Etats européens dans le cadre d'une coopération sécuritaire et judiciaire globale.

Il y a lieu, cependant, de préciser que l'intérêt accordé par les autorités algériennes au dossier des Harragas et à la question de réadmission des Algériens en situation irrégulière à l'étranger est la traduction d'un principe constant de la politique algérienne, qui consiste à considérer la protection de la dignité des Algériens au pays comme à l'étranger, un devoir sacré. La coopération avec les Etats européens dans ce domaine est accompagnée par une attitude critique à l'égard des politiques migratoires de ces Etats et par une défense constante du principe de libre circulation des personnes et de la protection des émigrés installés dans les pays d'immigration.

Les propositions de la Commission européenne en matière d'assouplissement des procédures de délivrance de visas vont globalement dans le sens des demandes. Les aspects relatifs aux dispositions proposées, par la même commission, en matière de gestion des compétences peuvent donner lieu à des discussions sérieuses, pour garantir la mobilité dans les deux sens.

Si on l'obtient la garantie que la mobilité proposée permet un échange de compétences constructif et bénéfique, l'Etat algérien gagnerait à adopter un système de mobilité circulaire lui permettant de devenir un acteur de la gestion de cette mobilité au lieu d'en rester la victime.

B. La politique algérienne d'immigration et le terme de « migration circulaire »

Le terme de « migration circulaire » peut être investi dans la gestion des flux de travailleurs étrangers en Algérie, en particulier pour concilier la satisfaction des besoins de l'économie algérienne en main-d'œuvre étrangère et les impératifs de contrôle de ces flux dans une perspective de maîtrise du processus d'évolution de l'Algérie d'un pays d'émigration à un pays d'émigration et d'immigration. La formule suivie actuellement est d'autoriser les firmes étrangères détentrices de marchés à faire introduire, en Algérie, la main-d'œuvre et les cadres, dont elles ont besoin pour des durées déterminées. C'est dans ce cadre que les contingents de travailleurs chinois, égyptiens, turcs ainsi que les cadres européens et nord-américains ont fait leur apparition sur le marché de travail algérien. Le recours au concept de la migration circulaire s'avère judicieux pour satisfaire la demande exprimée par le patronat algérien pour recruter de la main-d'œuvre étrangère qualifiée dans le cadre de la réalisation des projets dans les BTP.

IV. La politique algérienne de lutte contre l'immigration clandestine et le concept de migration circulaire

Devenue un pays de transit et une destination des flux de migrants clandestins, l'Algérie est acteur principal de lutte contre l'immigration clandestine. Ses thèses sur cette lutte proposent une approche globale de la question des migrations et des moyens de gestion privilégiant la prévention, le contrôle, la coopération et le partenariat. Dans l'architecture de ces thèses, le concept de migration circulaire peut prendre place, pour peu qu'il donne lieu à un dialogue et une concertation.

A l'instar des Etats européens, l'Algérie est convaincue qu'il faut œuvrer, individuellement et collectivement, pour arrêter les flux de migrants clandestins qui affectent aussi bien les pays de transit que les pays européens¹⁴. A l'égard des politiques mises en œuvre par les Etats européens pour atteindre cet objectif, l'Etat algérien se montre, à la fois, réservé et critique, d'une part, et ouvert au dialogue et à la négociation, d'autre part. Pour gérer la question de l'immigration clandestine, l'Algérie propose une « approche globale, intégrée et cohérente¹⁵, c'est-à-dire une approche qui

14 Le Ministre délégué, chargé des Affaires Maghrébines et Africaines, M. Abdelkader MESSAHEL a déclaré lors des travaux du Conseil exécutif de l'Union africaine (UA), en réunion à Banjul (Gambie) les 30 juin et 1 juillet 2006, que c'était « nécessaire et indispensable » d'œuvrer individuellement et collectivement à l'arrêt des mouvements migratoires clandestins ».

15 MESSAHEL déclare à la Conférence Ministérielle Afrique/Union européenne sur la migration et le développement tenue à Tripoli, le 22-23 novembre 2006, que la lutte contre l'immigration clandestine nécessite : « une approche concertée, équilibrée, globale et équitable à la prise en charge d'un phénomène appelé inévitablement à s'installer dans la durée ».

s'attaque aux causes et non aux symptômes¹⁶. Les moyens de lutte contre cette immigration ne doivent pas se limiter aux aspects sécuritaires, mais ils doivent intégrer les dimensions humaines et faire l'objet d'un dialogue et de concertation¹⁷. L'approche proposée reste donc tributaire de la volonté des pays d'origine, ceux de transit ainsi que ceux de destination à engager un partenariat fécond et régulier. Dans cette perspective, l'Algérie propose d'utiliser l'Union africaine pour engager des discussions avec l'Union européenne sur la question de la migration et de développement et rejette tout dialogue entre cette dernière et les Etats africains séparés¹⁸.

En recourant à ce partenariat, la lutte contre l'immigration clandestine conciliera les impératifs de prévention et de contrôle des flux de migrants clandestins et la nécessité de garantir la libre circulation des personnes. La migration devient un acte choisi et non une contrainte¹⁹.

En défendant ces principes, l'Etat algérien se montre très réservé à l'égard de certaines propositions reprises par la Commission européenne. C'est ainsi qu'il refuse de coopérer aux activités de FRONTEX. Il se montre hésitant, voire hostile, à l'adhésion à la politique européenne de voisinage. Il est également critique à l'égard de la proposition de procéder à la réadmission des migrants de pays tiers ayant entrées dans les pays européens à partir de ses propres territoires.

V. Le regain d'intérêt pour la connaissance de la question des migrations et le terme de « la migration circulaire »

Si la problématique de la migration circulaire n'a pas fait l'objet de débats politiques, sociaux et scientifiques, son éventuelle apparition sur la scène médiatique et politique algérienne, peut tirer profit du regain d'intérêt pour la connaissance de la question des migrations. En effet, on enregistre que depuis quelques années, les questions migratoires suscitent de plus en plus l'intérêt des enseignants, des chercheurs ainsi que des étudiants de différentes spécialités. L'intérêt pour les études sur les migrations se manifeste de manière inégale au niveau des centres de recherches socioéconomiques ou sociohistoriques²⁰.

16 Il déclare aussi que la lutte contre les flux croissants de migrants illégaux ne peut se limiter au seul durcissement des lois, ou à la conclusion d'accords bilatéraux de réadmission, de conventions régionales et internationales plus répressives, ou encore à la mobilisation de moyens techniques de contrôle des frontières terrestres et maritimes aussi sophistiqués soient-ils.

17 MESSAHEL s'est dit "convaincu" que la véritable solution aux mouvements migratoires en Afrique, réside notamment dans « la bonne gouvernance politique et économique, dans l'amélioration constante des conditions économiques des pays africains, dans la création massive d'opportunités d'emploi, dans l'encouragement des initiatives privées, ainsi que dans l'ouverture de perspectives porteuses d'espoir pour la jeunesse ».

18 MESSAHEL dans une interview accordée au quotidien national "la Tribune", le dimanche 16 avril 2006.

19 MESSAHEL déclare à la Conférence Ministérielle Afrique/Union européenne sur la migration et le développement tenue à Tripoli, le 22-23 novembre 2006 : « Pour les Africains, comme pour les autres, le fait d'émigrer doit devenir un choix volontaire et non la conséquence de conditions économiques et sociales difficiles ».

20 Le CENEAP (Centre national d'études et d'analyses pour la planification et le développement) accorde un intérêt particulier à l'étude de l'émigration algérienne dans le contexte des migrations internationales. Après avoir produit une étude sur l'évolution de l'émigration algérienne dans le contexte de la construction de l'Union européenne. Il prépare actuellement une grosse enquête sur la migration internationale des Algériens. Cette recherche s'inscrit dans le prolongement de la réflexion engagée par ce centre – avant qu'il ne prenne sa dénomination actuelle – sur la situation de l'émigration algérienne en France, laquelle réflexion fut, en son temps, objet d'une grosse enquête nationale et d'un second rapport élaboré en 1981. En tant qu'institution de recherche spécialisée dans les études historiques, le CNERMN (Centre national d'études et de recherches sur le mouvement national et la Révolution du 1er Novembre 54) a réalisé deux études sur l'histoire de l'émigration algérienne : l'une sur celle vers l'Europe occidentale ; et l'autre sur celle vers les pays arabes du Moyen-Orient. Quant à l'INESG (Institut national des études de stratégie globale), ses travaux ont porté sur la situation de l'émigration algérienne en France et les dimensions stratégiques de l'émigration. En outre, le CNRPAH (Centre national de recherches préhistoriques, anthropologiques et historiques) vient notamment de prendre l'initiative de relancer la réflexion sur l'émigration algérienne, à partir de l'approche sociologique « émigration – immigration » ; et ce, à l'occasion de l'organisation au mois de juin 2007 d'un colloque international en hommage à Abdelmalek Sayad. Dans sa mission consultative auprès des autorités politiques algériennes, le Conseil national économique et social (CNES) a produit 4 rapports sur l'émigration algérienne : deux sur la situation de l'émigration algérienne en France ; un troisième sur l'apport de la communauté nationale à l'étranger au développement économique et social de son pays d'origine ; et un quatrième rapport sur les politiques migratoires européennes.

Avant 1990, la réflexion sur les migrations n'était pas institutionnalisée. Elle intervient de manière sporadique à l'occasion de réunions scientifiques et de discussions tenues autour d'événements en rapport avec la situation de l'émigration algérienne dans les pays d'exil. Il faut attendre le début des années 1990, à l'occasion du lancement de la deuxième phase de l'expérience des équipes universitaires, pour voir se constituer, les premières équipes de recherche sur les migrations. La constitution de ces équipes intervient au moment où on l'enregistre la soutenance de mémoires et de thèses universitaires sur les questions migratoires²¹.

Les travaux des chercheurs et ceux des étudiants ne font pas référence directe à la problématique de la migration circulaire, mais leurs auteurs soulèvent bien des questions en rapport avec cette problématique, en particulier lorsqu'ils abordent les questions relatives aux conséquences de l'émigration sur la famille restée au pays et aux causes des départs vers l'étranger.

Ce regain d'intérêt pour la connaissance des migrations est accompagné par l'expression dans le discours politique algérien d'une préoccupation récurrente sur la question de la mobilisation des compétences algériennes installées à l'étranger. La problématique de la migration circulaire peut apporter des éclaircissements à la réflexion sur cette question de mobilité des compétences qui fait l'objet d'un intérêt particulier de l'Etat algérien. Les formules expérimentées n'ont pas donné les résultats attendus. N'ayant pas été suivie par des actions concrètes, la participation des universitaires et scientifiques installés à l'étranger s'est limitée à quelques initiatives personnelles sans aucun effet. La mobilisation des investissements algériens émigrés dans le cadre des projets antérieurs ou du projet actuel, dénommé « Home Sweet Home », n'a pas débouché sur des projets concrets de grande importance.

Cet échec intervient au moment où les flux de migration des compétences ne cessent d'augmenter ; ce qui nécessite la réflexion sur d'autres options, permettant de concilier les besoins de mobilité des cadres et des compétences et la volonté de bénéficier de leur savoir et savoir faire.

Conclusion : La migration circulaire peut-elle se substituer à l'immigration temporaire et à l'immigration clandestine ?

Le débat sur ces deux questions n'est pas encore engagé aussi bien au niveau des décideurs que dans les milieux de la recherche. Les éléments de réflexion, évoqués plus haut, montrent que les propositions préconisées jusqu'à présent en matière de lutte contre l'immigration clandestine et de contrôle de l'immigration temporaire, n'ont pas atteint les objectifs attendus. Au lieu de réduire, voire d'arrêter, les flux de migrants clandestins, les mesures appliquées aussi bien par les Etats européens que par ceux de transit, sont devenues inefficaces devant l'ampleur de ce phénomène. L'immigration temporaire pose des problèmes aussi bien pour les pays d'origine que pour les pays d'immigration. Les premiers ne tirent aucun avantage de cette forme d'émigration, puisqu'elle est rarement organisée. Les seconds éprouvent des difficultés à éviter que cette forme de migration ne se transforme en immigration clandestine ou illégale.

Le concept de migration circulaire offre donc la possibilité de recentrer le débat sur l'immigration temporaire et sur les aspects de coopération et partenariat.

21 Les travaux des étudiants sur la question des migrations ont donné lieu à la soutenance de thèses et mémoires dans 7 spécialités : la sociologie, les lettres, sciences politiques, sciences de l'information et de la communication, le droit, les sciences économiques et sciences islamiques. Les principaux thèmes étudiés portent sur les causes de l'émigration, sur la situation dans les pays d'immigration, sur l'image de l'émigration dans les œuvres romanesques, sur la question du retour et sur la situation des étrangers en Algérie. Les travaux des étudiants en graduation sanctionnés par la soutenance de 34 mémoires de sociologie, portent sur 7 problématiques : la réinsertion et la situation après le retour ; la migration des compétences ; la situation des étrangers en Algérie ; la situation des émigrés algériens dans les pays d'immigration ; la situation des familles d'émigrés restées au pays.