

N° 129

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 2008

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur les projets de loi autorisant l'approbation*

*- de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le
Gouvernement de la République du Bénin relatif à la **gestion concertée des flux
migratoires et au codéveloppement,***

*- de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le
Gouvernement de la République du Congo relatif à la **gestion concertée des flux
migratoires et au codéveloppement,***

*- de l'accord relatif à la **gestion concertée des flux migratoires** entre le
Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du
Sénégal et de son avenant,*

*- de l'accord-cadre relatif à la **gestion concertée des migrations et au
développement solidaire,** du protocole relatif à la **gestion concertée des migrations et
du protocole en matière de développement solidaire** entre le Gouvernement de la
République française et le Gouvernement de la **République tunisienne,***

Par Mme Catherine TASCA,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Boroira, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 464 et 465 (2007-2008), 68 et 69 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. GESTION CONCERTÉE DES FLUX MIGRATOIRES ET APPROCHE GLOBALE DES MIGRATIONS	7
A. UNE RÉPONSE INITIALEMENT FRANÇAISE.....	7
B. QUI SE DÉVELOPPE DANS UNE APPROCHE EUROPÉENNE.....	7
1. <i>La définition d'une approche globale</i>	7
2. <i>Les instruments</i>	9
3. <i>Les financements</i>	9
II. LE PROFIL MIGRATOIRE DES DIFFÉRENTS PAYS	13
1. <i>Le Sénégal</i>	13
2. <i>Le Bénin</i>	15
3. <i>Le Congo</i>	15
4. <i>La Tunisie</i>	16
III. LES ACCORDS	19
A. APPROFONDIR LES CONNAISSANCES ET LE DIALOGUE SUR LA MIGRATION.....	21
B. FACILITER LA CIRCULATION DES PERSONNES ET LA MIGRATION LÉGALE : DES DISPOSITIFS EXISTANTS À DYNAMISER.....	21
1. <i>Les visas de circulation</i>	22
2. <i>Les étudiants</i>	23
C. LA MIGRATION PROFESSIONNELLE	24
1. <i>L'accès au marché du travail</i>	24
2. <i>Les Accords « jeunes professionnels »</i>	26
3. <i>La carte « compétences et talents »</i>	27
D. LUTTER CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE.....	28
1. <i>La question sensible de la réadmission</i>	28
2. <i>L'admission exceptionnelle au séjour</i>	30
3. <i>Les aides au retour volontaire</i>	30
E. LA COOPÉRATION POLICIÈRE.....	31
a) <i>Le Sénégal</i>	32
b) <i>Le Bénin</i>	32
c) <i>Le Congo</i>	32
d) <i>La Tunisie</i>	33
F. LE CO-DÉVELOPPEMENT.....	33
1. <i>Les appuis aux initiatives des migrants</i>	34
a) <i>Sénégal</i>	34
b) <i>Bénin</i>	35
c) <i>Congo</i>	35
d) <i>Tunisie</i>	35
2. <i>Les actions de développement ayant potentiellement un impact sur la migration</i>	36
a) <i>Sénégal</i>	36
b) <i>Bénin</i>	37
c) <i>Congo</i>	38

d) La Tunisie	38
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN ÉQUILIBRE À RECHERCHER	40
1. <i>La nécessité d'une connaissance améliorée et d'un diagnostic partagé sur la migration</i>	40
2. <i>Du « sur-mesure » qui ajoute à la complexité des dispositifs et dont l'impact reste « groupusculaire »</i>	40
3. <i>Une incertitude sur les conditions d'accueil et d'emploi en France</i>	40
4. <i>Une insuffisante cohérence avec l'effort bilatéral d'aide publique au développement</i>	41
CONCLUSION	45
EXAMEN EN COMMISSION	46
PROJET DE LOI	47
ANNEXE – FICHE D'ÉVALUATION JURIDIQUE	48

Jusqu'au petit Talla qui ne cessait de crier d'une voix excitée « Dinaa téeki ! Dinaa téeki ! (je réussirai !, je réussirai !) traduisant à lui seul le sentiment de tous : connaître un avenir meilleur. »

Abasse Ndione, Mbëkë mi, à l'assaut des vagues de l'Atlantique, Gallimard 2008

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi de quatre accords de gestion concertée des flux migratoires déposés par le Gouvernement les 15 juillet et 29 octobre 2008.

Le premier de ces accords a été signé avec le Sénégal le 23 septembre 2006 par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, et complété par un avenant le 25 février 2008 ; il a été suivi d'un accord avec le Congo le 25 octobre 2007, puis avec le Bénin le 28 novembre 2007 et, plus récemment avec la Tunisie, le 28 avril 2008.

Le principe des accords de gestion concertée des flux migratoires est d'articuler un assouplissement des règles de circulation pour certaines catégories de personnes originaires des pays partenaires, comme les étudiants ou les travailleurs migrants, avec un renforcement de la coopération en matière de lutte contre l'immigration clandestine et un soutien aux initiatives dans le domaine du développement.

Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de conclure vingt accords de ce type au cours de la période 2008-2010, dont six en 2008.

La ratification d'un premier accord, conclu avec le Gabon le 5 juillet 2007, a été autorisée par la loi du 19 juin 2008. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2008. Il s'agissait certes d'un accord symbolique, la relation entre la France et le Gabon étant particulièrement étroite, mais peu représentative de la relation de la France avec les Etats du continent africain sur la question des migrations, mais il ouvrait la voie à la ratification d'autres accords.

Les accords aujourd'hui soumis au Sénat, conclus avec des Etats plus peuplés, dont la communauté établie en France est nombreuse, sont plus représentatifs des difficultés de la question des migrations, devenue un sujet majeur de la relation bilatérale avec la France.

Deux autres accords ont par ailleurs été conclus avec Maurice et le Cap-Vert et des négociations sont en cours avec le Mali, le Burkina-Faso, le Cameroun, Haïti et l'Égypte. Ces accords tendent donc à se généraliser.

D'inspiration française, cette politique au carrefour des politiques migratoires et des politiques de développement se décline progressivement au niveau européen, où commence à se formaliser une approche globale des migrations et des instruments financiers.

Les accords de gestion concertée des flux migratoires forment un cadre de dialogue sur la question des migrations dont l'équilibre dépendra largement de leurs conditions d'application et, en premier lieu, de la concrétisation de leur volet « développement ».

I. GESTION CONCERTÉE DES FLUX MIGRATOIRES ET APPROCHE GLOBALE DES MIGRATIONS

A. UNE RÉPONSE INITIALEMENT FRANÇAISE

Les accords de gestion concertée des flux migratoires s'inscrivent dans le cadre de la politique de développement solidaire, relancée à partir de 2006, en réponse à la crise ouverte en septembre 2005 par les événements dramatiques de Ceuta et Mellila.

Cette politique a été formalisée et renforcée avec la constitution en mai 2007 au sein du Gouvernement français d'un ministère chargé de l'immigration.

Cette politique vise à établir et à contractualiser une relation plus partenariale sur la base d'un dialogue avec les pays d'origine sur la question des migrations. Elle s'adresse prioritairement à 28 pays, pour l'essentiel africains, mais aussi voisins des départements français d'outre-mer, comme le Suriname.

Votre Commission considère que ce dialogue sur la question des migrations est indispensable dans la mesure où, pour le pays d'origine, qu'elle soit légale ou clandestine, la migration est perçue comme intrinsèquement positive, alors que pour le pays d'accueil, la migration clandestine est vécue négativement.

Les accords de gestion concertée des flux migratoires ont pour objectif de s'appuyer sur une analyse partagée.

B. QUI SE DÉVELOPPE DANS UNE APPROCHE EUROPÉENNE

1. La définition d'une approche globale

D'inspiration française, cette proposition d'un traitement plus global de la question des migrations a été reprise au niveau européen sous la forme de « l'approche globale sur la question des migrations », adoptée en décembre 2005 par le Conseil européen.

Elle vise une « *approche équilibrée, globale et cohérente, comprenant des politiques destinées à lutter contre l'immigration illégale et permettant, en coopération avec les pays tiers, de tirer parti des avantages de l'immigration légale* », qui définisse une action cohérente en matière de migrations au travers de différents domaines d'action : relations extérieures, développement, emploi, justice, liberté et sécurité.

Une première conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement s'est tenue en juillet 2006 à Rabat. Elle a abouti à la définition d'un partenariat assorti d'un plan d'action.

Le développement solidaire fait désormais partie intégrante de la politique migratoire de l'Union européenne. Il est un des axes de l'approche globale avec la gestion des migrations légales et la lutte contre les migrations illégales.

Une réflexion sur le concept de migration circulaire a fait l'objet d'une communication de la Commission européenne en juillet 2007. L'accent est mis sur la recherche de formules nouvelles de nature à faciliter des mouvements légaux de personnes.

Dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, un **pacte européen sur l'immigration et l'asile a été adopté par le Conseil européen les 15 et 16 octobre 2008.**

Ce pacte comprend cinq engagements fondamentaux parmi lesquels celui de créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

Le Conseil européen convient notamment :

- de conclure au niveau communautaire ou à titre bilatéral, des accords avec les pays d'origine et de transit, comportant des dispositions relatives au développement des pays d'origine et de transit à côté de possibilités de migration légale et de mesures pour lutter contre l'immigration irrégulière. Les Etats membres sont invités à s'informer mutuellement et à se concerter sur les objectifs et les limites de ces accords bilatéraux ;
- d'examiner comment les politiques migratoires et de développement peuvent profiter aux régions d'origine de l'immigration en cohérence avec les autres aspects de la politique du développement ;
- d'identifier des projets de développement solidaire ;
- de promouvoir des actions de co-développement qui permettent aux migrants de participer au développement de leurs pays ;
- d'adopter des instruments financiers spécifiques pour favoriser des transferts au meilleur coût de l'épargne des migrants ;
- d'accélérer le déploiement de Plateformes de coopération et les Partenariats pour la mobilité (la France est partie prenante dans les partenariats qui se nouent avec le Cap Vert, la Moldavie et la Géorgie) ;
- d'intervenir pour insuffler de la cohérence entre ces actions territoriales et la politique de voisinage qui elle-même doit s'articuler au sud avec le processus de Barcelone.

La proposition française de faire des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire un instrument de la politique migratoire européenne a été retenue.

Sous Présidence française, la 2ème conférence ministérielle euro-africaine Migration et Développement s'est réunie à Paris, le 25 novembre 2008, avec la participation de 32 États d'Afrique de l'ouest.

Après une phase de dialogue et de réflexion, l'Union européenne s'est engagée dans une phase plus opérationnelle sur la question des migrations.

2. Les instruments

La mise en œuvre de la politique européenne liant la migration et le développement prend la forme de **programmes territoriaux et de programmes thématiques**.

Les instruments comprennent :

- des Partenariats pour la mobilité gérés avec les États membres,
- des Plates-formes gérées avec les États membres,
- la politique de voisinage gérée par la Commission « Migration » comprend dans chaque projet régional un projet-pilote de Centre d'information et de gestion des migrations, financé à hauteur de 10 millions d'euros sur 3 ans sur le 9^e FED.

3. Les financements

Pour faire face à l'urgence de la situation, les crédits du mécanisme de réaction rapide ont été utilisés en 2007 au Sénégal pour le renforcement des capacités de gestion de la migration et de lutte contre la migration irrégulière au Sénégal, pour la formation des personnels, l'assistance directe aux migrants de retour ou aux candidats potentiels à la migration, une campagne de sensibilisation contre la migration irrégulière, ainsi que la lutte contre le trafic de migrants.

Depuis, différents instruments financiers ont été identifiés ou spécifiquement développés pour le financement d'actions en relation avec les migrations et le développement.

Des financements de l'Union européenne, consacrés au développement solidaire, existent, d'une part, sous la rubrique « Liberté, sécurité et justice » et, d'autre part, sous la rubrique « Actions extérieures » du budget européen.

Les financements sous la rubrique « Liberté, sécurité et justice » sont regroupés dans le programme cadre « solidarité et gestion des flux migratoires ».

Ce programme-cadre regroupe les quatre fonds suivants :

- le Fonds européen pour les frontières extérieures est doté de 1,82 milliard d'euros sur la période 2007-2013. Il doit permettre d'améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières, de garantir une application des règles communautaires plus harmonisée et d'améliorer la délivrance des visas. Les

actions financées sont variées : infrastructures, équipements, programmes d'échanges, formations et études ;

- le Fonds européen pour les réfugiés est doté de 628 millions d'euros sur la période 2007-2013. Il a pour objectif de soutenir les efforts des Etats membres pour accueillir les demandeurs d'asile et les réfugiés ;

- le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers est doté de 825 millions d'euros pour la période 2007-2013. Il a pour objectif de favoriser l'intégration des ressortissants des pays tiers, notamment sur le marché du travail ;

- le Fonds européen pour le retour est doté de 676 millions d'euros. Il a pour objet d'aider les Etats membres à financer aussi bien des actions pour les retours forcés ou volontaires de personnes en situation régulière ou irrégulière, ainsi qu'à des déboutés du droit d'asile. Les aides concernent autant les aspects logistiques (transport, hébergement) que les mesures d'accompagnement avant le départ et/ou à l'arrivée.

Les financements sous la rubrique « Actions extérieures » dans le domaine des migrations sont répartis entre plusieurs instruments de l'action extérieure de l'Union européenne.

Créé depuis le 1^{er} janvier 2007, **l'instrument de voisinage et de partenariat** représente, sur la période budgétaire 2007-2013, un montant de 11,18 milliards d'euros, avec un minimum de 95 % alloués aux programmes nationaux et multinationaux et jusqu'à 5 % alloués à des programmes de coopération transfrontière. Cet instrument se fixe notamment pour objectif de financer des projets assurant la protection des travailleurs migrants, une gestion frontalière efficace et sûre, un soutien aux réformes et au renforcement des capacités dans des domaines tels que la justice et les affaires intérieures, y compris l'asile, la migration et la réadmission, les actions destinées à combattre et à prévenir la traite des êtres humains.

En application d'une règle de 3 % souhaitée par le Conseil, les ressources de l'instrument destinées aux actions consacrées aux migrations devraient représenter un total de **335 millions d'euros sur la période 2007-2013**.

L'instrument de coopération au développement est destiné à financer des actions géographiques et des actions thématiques, dans le cadre d'une enveloppe globale de 16,897 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

Les actions géographiques sont le soutien à la coopération et aux réformes dans le domaine de la sécurité et la justice, ainsi que de la lutte contre le trafic des êtres humains et le soutien à la coopération et aux réformes dans le domaine des migrations et de l'asile en aidant à la mise en œuvre de politiques orientées vers le développement.

La règle des 3 % pour le **financement d'actions consacrées aux migrations porterait le montant à environ 500 millions d'euros sur la période 2007-2013.**

Les actions thématiques couvrent l'ensemble des pays avec lesquels l'Union européenne entretient des relations.

Le « **programme d'assistance financière et technique aux pays tiers dans les secteurs de l'immigration et de l'asile** » (Aeneas) prend en considération toutes les dimensions du phénomène migratoire (migration et développement, migration légale, immigration clandestine et traite des êtres humains, droits des migrants, asile et protection internationale) avec les objectifs suivants :

- stimuler les liens entre la migration et le développement ;
- encourager une gestion efficace de la migration des travailleurs ;
- lutter contre l'immigration clandestine et faciliter la réadmission des immigrés clandestins ;
- protéger les migrants contre l'exploitation et l'exclusion et soutenir la lutte contre la traite des êtres humains ;
- promouvoir l'asile et la protection internationale.

Le budget de 384 millions d'euros pour 2007-2013 fait l'objet d'une **programmation pluriannuelle** par la Commission sur laquelle reposent les appels à propositions. Le financement communautaire des projets compris entre 500 000 et 2 millions d'euros ne dépasse pas 80 % du montant total.

Des enveloppes financières sont fixées par "route migratoire":

<i>Route migratoire</i>	<i>Dotation 2007+2008 (en millions d'euros)</i>
<i>Flux migratoires du sud</i>	27
<i>Flux migratoires de l'est</i>	21
<i>Moyen-Orient et pays du Golfe</i>	1,955
<i>Asie</i>	6
<i>Amérique latine et Caraïbes</i>	6

En marge de l'appel à proposition, des **projets ciblés peuvent être retenus par la Commission**. Il s'agit d'initiatives négociées directement avec la Commission. Il en est ainsi de :

- un projet « Migration et développement » géré par un consortium dont le chef de file est le Programme des Nations unies pour le développement

qui associe l'Organisation internationale pour les migrations, l'Organisation internationale du travail, le Fonds des Nations unies pour la population et le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, est financé par le programme thématique à hauteur de 15 millions d'euros pour trois années.

- la **Banque européenne d'investissement et la Banque européenne** pour la reconstruction et le développement offriront également un instrument financier qui n'est pas encore accessible (la Commission souhaiterait investir **700 millions d'euros** pour la période 2007-2013).

L'Union européenne offre donc une vaste palette d'instruments financiers liés à l'articulation entre migrations et développement. La Commission et les États membres devront veiller à la cohérence de ces différents instruments, dotés de montants significatifs et gérés par des directions générales différentes.

II. LE PROFIL MIGRATOIRE DES DIFFÉRENTS PAYS

L'examen de l'évolution des statistiques disponibles sur les migrations entre les pays signataires des accords et la France fait apparaître, en dépit des spécificités énoncées ci-après, quelques constantes pour les visas de long séjour:

- une part prépondérante et croissante des regroupements familiaux ;
- une tendance à la baisse des visas pour études ;
- le caractère extrêmement marginal de la migration professionnelle.

	Sénégal		Bénin		Congo		Tunisie	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Visas de long séjour	2 627	3 401	578	460	677	641	6 354	12 544
regroupement familial	452	1 508	55	173	nc	262	2 504	4 602
conjoint de français (depuis 2007)		898		99		38		3 015
études	2 043	1 704	457	223	427	273	2 667	3 312
motifs professionnels	45	81	10	11	4	7	1 056	1 413

Les indicateurs disponibles sur l'immigration clandestine constatée montrent qu'en dépit d'une situation économique bien plus favorable, la Tunisie exerce une pression migratoire bien supérieure aux pays d'Afrique sub-saharienne, ce qui atteste de la complexité de la relation entre migration et développement :

En 2007	Sénégal		Bénin		Congo		Tunisie	
Refus d'admission	399		55		366		265	
Zones d'attente	319		45		299		153	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
OQTF ¹	767	21	142	6	1 076	11	1 528	63
APRF	749	182	72	18	326	25	3 005	769
ITF	56	25	9	9	34	8	289	100
AEX	2	4	0	0	3	0	10	10

1. Le Sénégal

Le Sénégal a des frontières communes avec cinq pays (Gambie, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Mali et Mauritanie), dans un espace de libre-circulation au sein de la communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest.

¹ Obligation de quitter le territoire français, arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, interdiction du territoire français, arrêté d'expulsion.

Pays source d'émigration, notamment depuis les régions de Dakar, de Djourbel, de Kaolack, Tambacounda, Ziguinchor et Saint-Louis, le Sénégal est également un pays de transit pour les ressortissants du Cap-Vert, de la Guinée Bissau, de Guinée Conakry, du Mali, de la Mauritanie, du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Liberia et du Togo.

Sur une population totale de 11,9 millions d'habitants, en croissance de 2,4 % par an, un peu plus de deux millions de Sénégalais vivent à l'étranger.

Le Sénégal est traditionnellement un pays de forte émigration vers la France.

La communauté sénégalaise en France compte 52 473 personnes en 2007, dont les 3/5^{es} ont un titre de séjour d'une durée de validité supérieure à un an.

En croissance régulière (+ 14% entre 2002 et 2007), elle se place **au 9^e rang des communautés étrangères en France** après l'Algérie, le Maroc, le Portugal, la Turquie, la Tunisie, l'Italie, l'Espagne et la Chine. **Elle occupe le premier rang des communautés d'Afrique subsaharienne.**

Le flux annuel d'immigrants se stabilise autour de 4 000 en 2006 et 2007, plaçant le Sénégal au 8^e rang des pays en flux d'émigration vers la France après l'Algérie, le Maroc, la Chine, la Tunisie, la Turquie, les Etats-Unis et le Cameroun.

Ce flux annuel est majoritairement une immigration familiale (2 054 premiers titres délivrés en 2007) et comporte un nombre important d'étudiants et de stagiaires (1 552 en 2007). La France est le premier pays d'accueil des étudiants sénégalais à l'étranger (9 200 en 2006). En revanche, l'immigration professionnelle reste infime.

Entre 2004 et 2008, la demande globale de visas a fortement diminué et le nombre total de visas délivrés est passé, sur la même période de 24 622 à 21 641 (30 novembre 2008), le taux de refus est resté stable autour de 20%.

Le nombre de visas de court séjour délivrés (78 % du total des visas délivrés sur les 11 premiers mois de l'année 2008) est passé de 17 287 en 2004 à 15 671 au 30 novembre 2008, soit une baisse de 9,25%.

Le nombre de visas de long séjour délivrés a augmenté, passant de 2 627 en 2004 à 3 401 au 30 novembre 2008, mais cette augmentation reflète l'évolution de la réglementation française qui, par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, soumet depuis 2007 les conjoints de Français à visas de long séjour.

2. Le Bénin

Sur une population de 9 millions d'habitants, plus de 500 000 béninois vivent à l'étranger, soit environ 6 % de la population.

Le Bénin n'est pas un pays source d'émigration mais plutôt un pays de transit pour les Nigériens et les Congolais.

Pour sa part, le Bénin accueille environ 175 000 migrants, principalement originaires du Nigéria, du Togo, du Niger, de la Côte d'Ivoire et du Ghana. Forte de 4 000 personnes, la communauté française est la première des communautés occidentales au Bénin.

La France est la première destination en Europe pour les Béninois candidats à l'émigration, devant l'Allemagne et l'Italie, mais se place après les pays voisins du Bénin: le Nigéria, le Togo, la Côte d'Ivoire, et le Burkina Faso.

La communauté béninoise résidant en France en 2007 s'élevait à 7 458 ressortissants, le nombre de premiers titres délivrés étant de 795 en 2007, ce qui situe le Bénin au 43^e rang des pays d'origine des flux migratoires à destination de la France.

Le flux annuel de migrants béninois connaît une baisse annuelle régulière depuis 2002 (1 262 premiers titres délivrés en 2002).

8 800 demandes de visas ont été reçues en 2007, dont 1 860 sur des passeports diplomatiques ou de service. Le taux de refus s'établit à 17 %.

L'immigration familiale a récemment connu une augmentation importante, alors que l'immigration professionnelle reste, quant à elle, très modeste et a connu une baisse régulière depuis 2002.

Les statistiques des mesures d'éloignement prononcées en 2007 font apparaître des chiffres relativement limités par rapport au Sénégal.

Le taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées (en excluant les réadmissions et les retours volontaires) est de 14,8% (19,7% réadmissions et retours volontaires inclus). Ces résultats sont très nettement inférieurs au taux d'exécution des mesures d'éloignement toutes nationalités confondues : 23 %.

3. Le Congo

La République du Congo ne représentait pas traditionnellement un pays de très forte pression migratoire vers la France, même si d'après les chiffres fournis à votre rapporteur, les statistiques de l'immigration clandestine, rapportées à la population du pays, sont proches de celles du Sénégal.

La population du Congo comprend 3,8 millions d'habitants, avec un taux de croissance démographique de 2,7 % par an.

En 2007, la République du Congo occupait le 21^e rang des pays d'origine des migrants en France. **La communauté congolaise résidant en France a néanmoins augmenté sensiblement depuis 2003, passant de 23 357 à 26 631 personnes, soit une hausse de 14% en 5 ans.**

L'immigration congolaise reste une immigration familiale. Cette catégorie de migrants représente 79,6% du total des premiers titres délivrés (1405 titres sur 2526) en 2007. Ainsi, pour les titres délivrés dans le cadre des « familles de français », le Congo arrive au 14^e rang toutes nationalités confondues pour cette catégorie de migrants en France. Il convient de relever **l'extrême faiblesse du flux d'immigrés pour motifs professionnels** qui ne représente que 1,7 % de l'ensemble (43 titres délivrés en 2007).

Les autres migrants congolais sont des étudiants, 16 % du flux annuel 2007 (342 titres délivrés), des étrangers malades et des demandeurs d'asile. Il convient de noter une baisse sensible du taux de délivrance de titres pour la catégorie "réfugiés, apatrides, demandeurs d'asile" depuis 2005, qui représentait 18 % du nombre de titres délivrés.

Ces cinq dernières années, le nombre total de visas demandés a enregistré une baisse de 8,3%. Parallèlement, le nombre total de visas délivrés est en très légère augmentation passant de 8 776 en 2004 à 8 973 au 30 novembre 2008, le taux de refus ayant chuté de plus de 13 % en cinq ans et se situant maintenant autour de 20%.

Le nombre de **visas de court séjour** délivrés qui représente 62,73 % des visas délivrés au 30 novembre 2008 a progressé sensiblement de 10 % sur cinq ans.

4. La Tunisie

La Tunisie présente le profil migratoire spécifique des États du Maghreb, très fortement tourné vers l'Europe avec laquelle ils forment un espace de forte circulation.

Avec une population de 10,2 millions d'habitants, dont le taux d'accroissement est de 1,15 % par an, la Tunisie est le premier pays du sud de la Méditerranée à être entré, le 1^{er} janvier 2008, dans une zone de libre-échange avec l'Union européenne et accumule de bonnes performances dans les palmarès internationaux (26^e rang mondial pour l'innovation, 30^e pour l'enseignement supérieur et la formation). L'attractivité de l'économie tunisienne s'est confirmée et son taux de croissance devrait être de 6,1 % pour 2008. Cependant, le chômage (14,2 %) reste un problème et touche surtout des diplômés de l'enseignement supérieur.

La communauté tunisienne à l'étranger est estimée à 930 000 personnes, soit 10 % de la population du pays. 83 % des Tunisiens de l'étranger sont établis en Europe, 58 % sont établis en France.

Les transferts de cette communauté expatriée représentent environ un milliard d'euros par an, soit environ 5 % du PIB du pays.

En dépit d'une situation économique plutôt favorable, la Tunisie reste un pays de départ en raison du manque de perspectives et de l'accroissement du chômage des jeunes. Selon certaines estimations, 41 % des jeunes Tunisiens verraient leur avenir dans l'émigration.

Cette immigration prend également la forme de l'immigration illégale dont le premier pays destinataire est l'Italie.

La Tunisie est également un pays de transit pour les migrants africains du sud du Sahara. La Tunisie a signé une série d'accords bilatéraux, avec le Sénégal, le Mali..., prévoyant la suppression des visas de court séjour, ce qui peut faciliter le transit par son territoire des candidats au départ.

En France, avec une communauté s'élevant à 172 555 personnes en 2007, **la Tunisie se situe au 5^e rang des pays d'origine de migrants résidant en France.**

Le flux annuel (premiers titres délivrés) en 2007, était de 9 814 personnes (4^{ème} rang). On constate une augmentation du nombre de ressortissants tunisiens d'environ 5% entre 2002 et 2007 (de 164 657 à 172 555 personnes).

L'immigration familiale était et reste la première cause d'immigration avec plus de 2/3 de l'ensemble des flux d'entrées (6 436 personnes sur un total de 10 187 en 2002 et 6 764 personnes sur un total de 9 814 en 2007), ce qui la place au 3^e rang.

On constate également un maintien depuis 2002 de la forte proportion d'étudiants et stagiaires qui constituent la deuxième cause d'immigration avec 25 % de l'ensemble des flux d'entrées (2 220 titres en 2007 contre 2 332 en 2002), ce qui la place au 4^e rang.

En revanche, elle n'occupe que la 15^e place en matière d'immigration pour motifs professionnels avec un flux d'entrées de 324 personnes en 2007 et la 45^e pour la catégorie des réfugiés, apatrides et demandeurs d'asile.

Enfin, le nombre de ressortissants tunisiens inscrits au titre d'étrangers malades a diminué depuis 2002 en passant de 145 à 68.

Les flux de demandes de visas sont très importants.

Le nombre de visas de court séjour délivrés entre 2004 et 2007 est passé de 64 238 à 62 389 avec une légère augmentation du nombre de visas de circulation.

Depuis 2004, on peut constater une baisse du nombre des étudiants et des scolaires, une stabilité des professionnels et une augmentation du nombre de visas délivrés pour raison familiale. Pour cette dernière catégorie, qui comprend les bénéficiaires du regroupement familial et de la carte « vie privée et familiale », l'augmentation est surtout due à la demande de cartes de séjour « vie privée et familiale » depuis 2007.

III. LES ACCORDS

Tout comme l'accord avec le Gabon, **les quatre accords reprennent une approche globale et déclinent trois volets distincts et complémentaires : l'organisation de la migration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et le développement solidaire.**

Ils comportent des dispositions semblables mais déclinées selon les spécificités propres à chaque pays :

- la **circulation des personnes** (visas de courts séjours), les étudiants, et l'immigration de travail ;

- la **lutte contre l'immigration illégale** : les accords prévoient des clauses relatives à la réadmission des personnes en situation irrégulière et une coopération en matière de police visant au renforcement de la surveillance des frontières, au démantèlement des réseaux criminels de passeurs et à la lutte contre la fraude documentaire ;

Si l'on s'en tenait là, les flux illégaux seraient assimilés à la délinquance, voire à la criminalité, alors que leur origine est d'une tout autre nature, d'où l'importance du troisième volet.

- le **développement solidaire** : des dispositions prévoient l'appui par la partie française à des projets relevant des différents aspects du co-développement, ainsi que des projets de développement en appui à des politiques sectorielles. Les projets mis en œuvre doivent contribuer à la lutte contre la pauvreté dans les pays d'origine en créant des emplois et de nouvelles sources de revenus pour la population. Ils se déclinent dans des partenariats avec les acteurs de la société civile et les collectivités locales.

Si les contenus des différents accords sont très proches, le ton et le style diffèrent. C'est notamment le cas de l'accord avec le Sénégal dont le ton traduit, pour ce pays, la nouveauté de l'enjeu d'un tel accord. Cet accord est assorti d'un avenant qui comporte notamment les stipulations relatives à la réadmission.

L'Accord avec le Bénin dresse explicitement, dans son article 2 les objectifs poursuivis : réduire l'immigration clandestine entre les deux pays, promouvoir l'immigration légale, promouvoir le co-développement, soutenir les initiatives des migrants, lutter contre la fraude documentaire.

L'Accord avec la Tunisie revêt une forme particulière puisqu'il comporte un accord-cadre et deux protocoles d'application respectivement relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire. L'Accord-cadre énonce les objectifs et les principes généraux de l'Accord, renvoyant aux deux protocoles pour les modalités de leur mise en œuvre.

**TABLEAU COMPARATIF DES MODALITÉS
D'APPLICATION DES DISPOSITIFS PRÉVUS PAR LES ACCORDS**

	Dispositifs	Droit commun	Sénégal	Congo	Bénin	Tunisie
Migration légale	Étudiants	Autorisation de séjour de 6 mois non renouvelable pour les titulaires d'un master pour la recherche d'un emploi	Délivrance sous conditions d'une carte de séjour « salarié » sans opposabilité de la situation de l'emploi si diplôme au moins équivalent au master	Autorisation provisoire de séjour de 9 mois pour recherche d'emploi, non renouvelable Délivrance d'une carte de séjour « salarié » sans opposabilité de la situation de l'emploi	Autorisation de séjour de 6 mois renouvelable une fois si diplôme au moins équivalent au master ou à la licence professionnelle pour recherche d'emploi en lien avec la formation Délivrance d'une carte de séjour « salarié » sans opposabilité de la situation de l'emploi en cas de contrat de travail assorti d'une rémunération d'au moins une fois et demie le SMIC	Autorisation de séjour de 6 mois renouvelable deux fois . Délivrance d'une carte de séjour « salarié » sans opposabilité de la situation de l'emploi
	Accord Jeunes professionnels	Accords jeunes professionnels ad hoc	Accord du 20 juin 2001 100 personnes par an	Autorisation de travail de 3 à 18 mois pour une activité de nature sanitaire, sociale, agricole, artisanale, industrielle, commerciale ou libérale sans opposabilité de la situation de l'emploi. Plafond de 100 pour les 18-35 ans	Autorisation de travail de 6 à 18 mois pour des personnes de 18-40 ans en vue d'exercer une activité de nature sanitaire, sociale, agricole, artisanale, industrielle, commerciale ou libérale sans opposabilité de la situation de l'emploi. plafond de 200 par an	Accord du 4 décembre 2003 Autorisation de travail de 18 à 24 mois avec un projet professionnel de retour. Plafond porté à 1500 par an
	Carte Compétence et talents	Carte de séjour de trois ans renouvelable. Pour les ressortissants d'un Etat de la ZSP, un seul renouvellement et participation à une action de coopération	Droit commun	Trois ans renouvelable une fois Limite de 150 cartes par an	Trois ans renouvelable une fois Limite de 150 cartes par an	Trois ans renouvelable une fois Objectif de 1500 par an Dispense de signature du contrat d'accueil et d'intégration
	Accès au marché du travail	30 métiers en tension (hors ressortissants des nouveaux Etats membres)	Carte de séjour salarié de douze mois renouvelable ou carte de travailleur temporaire pour un contrat de travail dans 108 métiers Objectif de 3 000 par an	15 métiers	Carte de séjour salarié de douze mois renouvelable ou carte de travailleur temporaire pour un contrat de travail dans 16 métiers	78 métiers Objectif de 3500 « salariés » et de 2500 « travailleurs saisonniers » par an
	Visas de circulation	Visas de court séjour à entrées multiples	Personnes appelées à recevoir des soins médicaux		Personnes appelées à recevoir des soins médicaux Liens familiaux	Personnes appelées à recevoir des soins médicaux Liens familiaux Personnes ayant bénéficié de la carte compétences et talents, agents publics en visite privée, conjoint divorcé exerçant son droit de visite
Lutte contre l'immigration clandestine	Réadmission		R ressortissants	R ressortissants et tiers	R ressortissants et tiers	R ressortissants
Développement solidaire		Accords ad hoc	Santé, Agriculture et pêche, secteur bancaire, financement des PME	Santé, formation professionnelle Appui à la création d'entreprises	Santé	Régions d'origine Formation professionnelle, intégration sociale, pêche côtière artisanale, micro-crédit

A. APPROFONDIR LES CONNAISSANCES ET LE DIALOGUE SUR LA MIGRATION

Les flux migratoires, singulièrement l'immigration clandestine, sont mal connus. Or une meilleure connaissance des mouvements de personnes est un préalable indispensable non seulement à un dialogue apaisé avec les pays d'origine, mais aussi à toute action efficace.

Les différents accords prévoient la création d'instances mixtes chargées du suivi de leur mise en œuvre.

L'article 1^{er} de l'Accord avec le Sénégal prévoit la création d'un observatoire général des flux migratoires.

Cet observatoire sera en particulier chargé d'analyser les besoins du Sénégal en formation supérieure, de mener une réflexion partagée sur les évolutions du système universitaire public et l'émergence d'un secteur universitaire privé et d'étudier les moyens de favoriser le retour dans leur pays d'origine des étudiants au terme de leurs études ou après une première expérience professionnelle.

Les Accords Bénin et Congo prévoient la création d'un comité de suivi de l'application de cet accord destiné à l'observation des flux migratoires et à l'évaluation des actions conduites sur son fondement. L'Accord avec la Tunisie prévoit, quant à lui, la mise en place d'un comité de pilotage.

Les accords prévoient aussi une information réciproque sur les métiers affectés par des difficultés de recrutement et des échanges sur les perspectives de délivrance des titres de séjour.

Dans ce même esprit d'information réciproque et d'analyse partagée, le volet développement de l'accord avec le Sénégal prévoit la coproduction d'un document audiovisuel sur les risques de la migration irrégulière, ainsi que sur les droits et devoirs des migrants et des membres de sa famille.

B. FACILITER LA CIRCULATION DES PERSONNES ET LA MIGRATION LÉGALE : DES DISPOSITIFS EXISTANTS À DYNAMISER

Dans ce domaine, les accords reprennent une série de dispositifs existants à la fois pour en réaffirmer la disponibilité pour les pays signataires, les aménager et leur impulser une nouvelle dynamique.

Devant le caractère extrêmement limité des flux migratoires pour motifs professionnels cette dynamisation est tout à fait indispensable. Ces flux ne sont absolument pas à la hauteur de la pression migratoire qui s'exerce sur l'Europe et sur notre pays.

1. Les visas de circulation

Les accords prévoient de faciliter les allers et retours des personnes susceptibles de favoriser le développement des relations économiques, commerciales, professionnelles, scientifiques, universitaires, culturelles et sportives entre les deux pays par l'attribution **d'un visa de court séjour à entrées multiples, dit « visa de circulation », d'une validité de un à cinq ans permettant de voyager pour des séjours allant jusqu'à trois mois par semestre.**

S'ajoutent à cette liste, pour les quatre accords, les personnes appelées à recevoir des **soins médicaux** en France.

S'y ajoutent également, à l'exception du Sénégal, les personnes ayant des **liens familiaux**. L'Accord avec la Tunisie précise qu'il s'agit de membres de famille au premier degré des ressortissants tunisiens en France. Votre rapporteur avait souligné, dans son rapport sur l'accord Gabon, l'intérêt des visas de circulation, au-delà des liens économiques ou culturels, pour les personnes amenées à effectuer des visites familiales. Plus généralement, le visa de circulation devrait tendre à se généraliser pour l'ensemble des personnes amenées à effectuer des allers et retours. Tout en allégeant la charge des consulats, il leur permettrait une instruction plus qualitative des demandes.

Témoignant de l'importance des flux de personnes entre les deux pays, l'Accord avec la Tunisie ajoute aux bénéficiaires potentiels de visas de circulation les personnes ayant bénéficié de la carte de séjour « compétences et talents », les agents publics en activité ou à la retraite se rendant en visite privée en France, les conjoints tunisiens divorcés d'un ressortissant français désireux d'exercer leur droit de visite à l'égard d'un enfant résidant en France.

La France s'engage également à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux ressortissants tunisiens pour des motifs de visites à des parents hospitalisés, d'action auprès des tribunaux et administrations, d'exercice du droit de visite, de perte de carte de séjour, de visites en France dans le cadre de la coopération décentralisée et des activités destinées aux ressortissants tunisiens établis en France.

L'Accord avec le Congo prévoit en outre une dispense de visa de court séjour pour les titulaires de passeports diplomatiques sécurisés pendant une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord, cette durée pouvant être prolongée et la dispense étendue aux titulaires de passeports de service à l'issue d'une concertation entre les deux pays.

Pour le Sénégal, sur un volume de visas de court séjour en baisse, le nombre de visas de circulation délivrés est passé de 2 597 en 2004 à 3 422 au 30 novembre 2008 et leur proportion dans les visas de court séjour de 15,02 % en 2004 à 21,84 % au 30 novembre 2008.

Pour le Congo, le nombre de visas de circulation délivré est fluctuant. Après avoir été en baisse de 2004 à 2007 passant de 704 à 425, il se traduit par

une hausse de 49,41 % de 2007 à 2008 avec 635 visas délivrés au 30 novembre 2008.

Pour le Bénin, la part des visas de circulation représentait 15,9 % des 4553 visas de court séjour délivrés en 2007 contre 11,6 % des visas de court séjour délivrés en 2004.

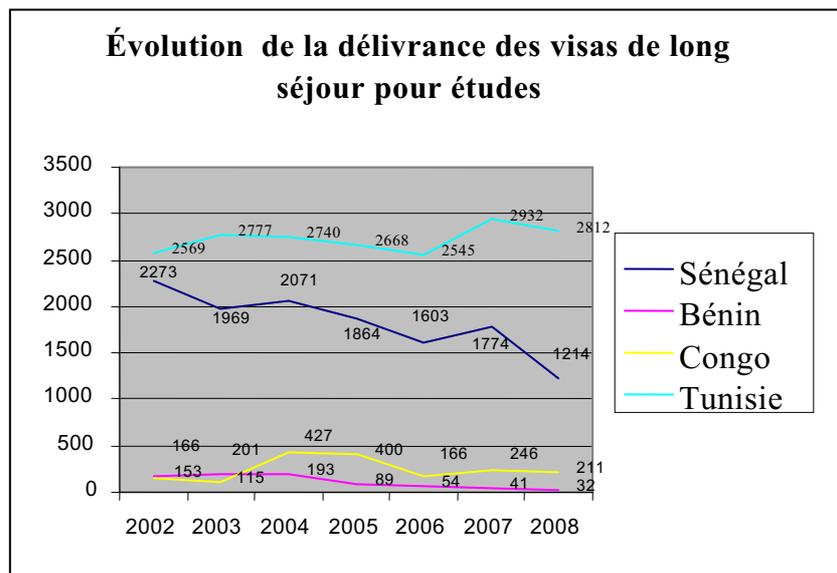
Pour la Tunisie, cette part représente 33,63 % des visas de court séjour délivrés à des ressortissants tunisiens, soit 20 202 contre 29,5 % en 2004 (18 955).

On observe donc globalement une progression de la part des visas de circulation dans les visas de court séjour.

2. Les étudiants

Pour les quatre pays, singulièrement pour le Sénégal, la délivrance des visas de long séjour pour études stagne ou est orientée à la baisse.

L'enjeu de ces accords pourrait être de promouvoir une meilleure valorisation du séjour en France des étudiants au profit du développement de leur pays d'origine.



Les différents accords font une large place aux Espaces CampusFrance pour l'accueil des étudiants en France. La création de ceux du Bénin et du Congo est explicitement prévue par l'Accord, avant le 1^{er} janvier 2008 ; l'ouverture de l'ECF de Cotonou a été effective en décembre 2007. L'Accord prévoit que l'espace CampusFrance informe les établissements d'enseignement supérieur français des besoins en formation supérieure du Bénin.

Les accords favorisent, dans certaines stipulations, la structuration de l'enseignement supérieur. La coopération entre la France et le Bénin sera ainsi poursuivie dans le cadre du projet d'appui à la restructuration et à l'harmonisation de l'enseignement supérieur financé sur les crédits du Fonds de solidarité prioritaire.

Les autorités françaises s'engagent à faciliter la délivrance d'une carte de séjour aux étudiants boursiers du gouvernement sénégalais. Les étudiants bénéficient d'une autorisation de travail pendant leurs études.

La délivrance **d'une autorisation de séjour aux fins d'une première expérience professionnelle, sans que soit opposable la situation de l'emploi**, est organisée par les quatre accords. Elle peut être subordonnée à la définition par chacune des parties de ses priorités en matière d'emplois et à un engagement personnel de l'étudiant à retourner dans son pays d'origine à l'expiration de l'autorisation.

Elle est prévue pour les quatre accords selon des modalités légèrement différentes.

C. LA MIGRATION PROFESSIONNELLE

1. L'accès au marché du travail

La migration professionnelle est organisée sur la base de l'ouverture aux ressortissants du pays signataire d'une liste de métiers allant au-delà des 30 professions ouvertes aux pays tiers et de facilités consenties par la partie française en matière d'octroi des cartes de séjour professionnelles prévues par la loi du 24 juillet 2006.

Elle prévoit la délivrance, pour les métiers visés par l'accord, sur l'ensemble du territoire français, de la carte de séjour temporaire « salarié » d'une durée de douze mois renouvelable ou de la carte « travailleur temporaire », sans que soit prise en compte la situation de l'emploi.

L'accord avec le Sénégal constitue un véritable accord de main d'œuvre avec l'ouverture de 108 métiers.

L'immigration professionnelle sénégalaise est pour le moment très limitée : 26 travailleurs dont 8 sportifs ont été recrutés en 2006, 16 en 2007 dont 9 sportifs. Les 81 visas de long séjour délivrés pour motifs professionnels sur les 11 premiers mois de 2008 se répartissent comme suit : 57 pour l'exercice d'une activité salariée, 9 pour une activité scientifique, 2 pour une activité artistique ou culturelle, 1 pour l'exercice d'une profession libérale ou indépendante, 11 pour un stage professionnel et 1 au titre de la délivrance d'une « carte compétences et talents ».

De janvier à octobre 2008, 4 Sénégalais se sont vu délivrer une carte de saisonnier. Par ailleurs, dans le cadre de l'accord d'échange de jeunes professionnels, sur 9 dossiers traités de janvier à octobre 2008, 3 ont abouti,

3 sont en attente de réponse et 3 ont été écartés (pour un contingent annuel de 100).

Ces chiffres, infimes si l'on songe au volume des classes d'âge concernées, sont à rapporter aux 122 personnes admises en France au titre du regroupement familial, aux 930 personnes admises comme conjoints de Français et aux 1331 étudiants.

L'immigration professionnelle en provenance du Bénin ne comporte aucun travailleur saisonnier: elle se répartit entre travailleurs permanents (95 en 2007, 123 entre janvier et octobre 2008), et travailleurs temporaires (25 en 2007, 21 sur les dix premiers mois de 2008). L'immigration professionnelle congolaise est, quant à elle, totalement anecdotique.

Bien que plus importante et en progression, l'immigration professionnelle en provenance de Tunisie reste des plus limitées.

Les chiffres sont les suivants pour l'exercice d'une profession :

- artistique : 1 en 2008
- commerçante/artisanale/industrielle : 1 en 2007 et 4 en 2008
- salariée (cadre général) : 926 en 2007 et 1319 pour 2008
- scientifique : 21 en 2007 et 54 en 2008
- libérale ou indépendante : 2 en 2007 et 2 en 2008
- saisonnière : 657 en 2007 et 727 en 2008

Le plafond de l'accord « jeunes professionnels » pour ce dernier pays est loin d'être atteint : 100 dossiers traités en 2007, dont 92 candidats acheminés en 2007 et 8 en 2008.

A l'égard de la migration professionnelle, les accords témoignent de ce que la perception des autorités des pays signataires est ambivalente : d'un côté, la pression migratoire liée à une situation économique dégradée et à la faiblesse des salaires est réelle et correspond à une demande politique adressée aux autorités, de l'autre, le risque de pertes des « forces vives » et des compétences est tout aussi réel et suscite des réticences. La connaissance, et partant l'organisation, du marché du travail est défaillante et les outils pour la gestion de la migration de travail ne sont pas non plus disponibles.

Il en résulte des listes comportant à la fois des métiers qualifiés, susceptibles de favoriser une certaine « fuite des cerveaux » et des métiers non qualifiés.

Pour la France, si le concept d'« immigration choisie » avait pu apparaître dans un premier temps comme synonyme d'immigration qualifiée, **il semble que la volonté de favoriser également une immigration de travail non qualifiée soit désormais également présente, évolution qui semble plus conforme aux réalités du continent africain.**

Les secteurs professionnels ouverts aux Sénégalais, au-delà des trente métiers ouverts aux ressortissants non européens, sont détaillés par l'accord dans la limite d'un plafond annuel d'un millier d'emplois. Pour le Bénin, la liste comporte 16 métiers ; elle en comporte 15 pour le Congo et 78 pour la Tunisie.

2. Les Accords « jeunes professionnels »

Les Accords de gestion concertée des flux migratoires font référence aux accords d'échange de jeunes professionnels. Des accords de ce type ont été conclus avec une douzaine de pays, parmi lesquels les Etats-Unis et le Canada, le Maroc, le Sénégal et la Tunisie.

Ils concernent des personnes âgées de 18 à 35 ans, justifiant d'un diplôme ou d'une expérience professionnelle, ayant une bonne maîtrise de la langue du pays d'accueil et exerçant un emploi en relation avec leur qualification pour une durée de 3 à 12 mois, pouvant être prolongée jusqu'à 18 mois.

Les jeunes professionnels sont autorisés à occuper un emploi sans que soit prise en considération la situation de l'emploi.

Leur mise en œuvre pour les pays concernés par les accords de gestion concertée des flux migratoires est pour le moment très limitée. Dans le cadre de l'accord « jeunes professionnels » du 20 juin 2001 avec le Sénégal, 31 jeunes professionnels ont été recrutés en 2007. Pour ce qui concerne la Tunisie, 62 jeunes Tunisiens ont été accueillis en France en 2007 et 13 Français en Tunisie. Pour 2008, seuls 8 Tunisiens ont été concernés par l'Accord. Le plafond actuel de 100 jeunes professionnels, porté par l'Accord à 1 500, n'est par conséquent pas atteint.

L'Accord avec le Sénégal, tout comme celui avec la Tunisie, prévoit des actions de communication en direction des entreprises pour tenter de développer ce mode de migration professionnelle.

L'accord avec la Tunisie sur les échanges de jeunes professionnels offre un cadre juridique aux volontaires internationaux en entreprises, dans la limite de 100 par an.

Pour ce qui concerne le Bénin et le Congo, en l'absence d'accord d'échanges de jeunes professionnels existant, les échanges de jeunes professionnels sont prévus par l'accord de gestion concertée des flux migratoires.

Les conditions d'âge et de durée de séjour des « jeunes professionnels » varient selon les Accords. Un plafond annuel de 100 personnes est fixé pour le Sénégal et le Congo ; il est de 200 pour le Bénin et de 1 500 pour la Tunisie.

3. La carte « compétences et talents »

Créée par la loi du 24 juillet 2006, la carte de séjour portant la mention « compétences et talents », prévue par l'article L. 315-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, « *peut être accordée à l'étranger susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon significative et durable au développement économique, au développement de l'aménagement du territoire ou au rayonnement, notamment intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et, directement ou indirectement, du pays dont il a la nationalité.* »

Elle est délivrée, selon les cas, par les préfetures ou les consulats.

Pour 2008, M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, avait fixé un objectif de délivrance de 2 000 cartes, dont 1 000 par le biais des préfetures et 1 000 par le biais des ambassades. Cet objectif a été décliné à l'échelon régional et entre les différents postes à l'étranger.

Au 30 septembre 2008, seules 326 cartes avaient été délivrées par les préfetures ou les consulats, dont une seule concerne un ressortissant sénégalais, trois devaient être prochainement délivrées à des Béninois, tandis qu'aucun Congolais n'est bénéficiaire de ce dispositif. Avec 36 cartes délivrées, le dispositif semble à peine plus avancé en Tunisie.

Un rapport établi pour le compte de la commission des finances du Sénat analyse comme suit les raisons de ce nombre limité²:

« un certain retard dans la mise en oeuvre de la carte, et une promotion insuffisante, voire quasi-nulle à l'exception de certains consulats, réalisée par les postes à l'étranger. (...) »

« la grande richesse des cartes existantes, et à la création concurrente, selon les préfetures, de cartes à destination des étudiants et des scientifiques.(...) »

« le caractère restrictif des critères d'attribution de la carte actuelle. Pas moins de 13 cas de figures précis sont prévus. ».

Notant le caractère plus restrictif du dispositif pour les ressortissants de pays membres de la zone de solidarité prioritaire, M. André Ferrand préconisait un assouplissement des critères d'attribution et un « toilettage » des règles applicables aux ressortissants de pays de la ZSP.

Votre rapporteur regrette également l'empilement de dispositifs hésitant entre attractivité, développement et contrôle des flux. La carte « compétences et talents » était censée ouvrir un espace à des personnes présentant un profil particulier susceptible d'enrichir notre pays mais sa mise en oeuvre se révèle singulièrement longue et complexe.

² *Rapport d'information de M. André FERRAND, fait au nom de la commission des finances n° 414 (2007-2008) - 25 juin 2008*

Votre rapporteur note par ailleurs que la disparition de la Zone de solidarité prioritaire au profit de zones d'intervention différenciées devrait conduire à réviser les règles s'appliquant aux ressortissants des pays qui en sont membres.

Un plafond de 150 cartes est fixé pour le Congo et le Bénin. Il est de 1 500 pour la Tunisie. Dans l'immédiat, **compte tenu du relatif insuccès du dispositif, ces chiffres apparaissent moins comme un plafond limitatif que comme un objectif vers lequel il convient de tendre.**

D. LUTTER CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

1. La question sensible de la réadmission

La mise en œuvre de l'accord avec le Sénégal, comme semble-t-il la négociation en cours de l'accord avec le Mali, a longtemps buté sur l'obstacle de la réadmission. Posé par l'Accord du 23 septembre 2006, le principe de la réadmission devait faire l'objet d'un accord d'application proposé par la France avant le 30 septembre 2006. Cet accord n'a été formalisé, de façon très détaillée, que lors de la signature de l'avenant, le 25 février 2008.

Cette obligation, pour le pays signataire, de reprendre sur son territoire ses ressortissants en situation irrégulière sur le territoire d'un autre Etat est particulièrement sensible dans les opinions publiques.

Les retours groupés sont particulièrement dommageables pour l'image des autorités locales tout comme pour celle de la France ; ainsi la mention de « l'organisation conjointe » du retour disparaît-elle, avec l'avenant, de l'accord conclu avec le Sénégal. L'Accord avec la Tunisie prévoit, quant à lui, que « *les deux Parties veillent notamment à ne pas recourir aux rapatriements collectifs et à éviter toute forme d'exploitation médiatique* ».

Les migrants, souvent lourdement endettés à l'égard de la communauté villageoise qui a « investi » dans leur départ, vivent ce retour comme un échec personnel et un véritable désastre économique.

C'est pourquoi le taux de délivrance des laissez-passer consulaires, indispensables à la mise en œuvre effective des reconduites à la frontière lorsque la personne est dépourvue de passeport en cours de validité, est en général très faible.

Le nombre de laissez-passer consulaires délivrés en 2007 par le Sénégal a été de 90 pour une demande de 242, ce qui représente un taux de délivrance de 37,19%. Ce taux est en légère diminution par rapport à 2006 (37,77%) et nettement plus bas que celui de 2005, 55,06% pour une demande sensiblement égale.

Pour le Congo, le nombre de laissez-passer consulaires délivrés en 2007 s'élève à 23 pour 112 demandes, soit un taux de délivrance de 20,54%. Ce taux est diminution constante depuis 2005 (25,47%), 2006 (21,82%) pour une demande équivalente (2005 : 106, 2006: 110).

Pour le Bénin ce taux est proche des taux moyens de délivrance de laissez-passer consulaires toutes nationalités confondues, 7 sur 21 ont été délivrés dans les délais en 2007 (36,05 % en 2007, et 31,46 % pour les trois premiers trimestres 2008).

Sur 1 757 demandés, 530 ont été délivrés par les autorités tunisiennes, soit un taux de 30,17 %.

L'avenant signé par le Sénégal en février 2008 marque par conséquent une rupture très forte : les autorités sénégalaises avaient toujours refusé de s'engager sur un principe général de retour de leurs ressortissants en situation irrégulière au profit d'une démarche d'examen au cas par cas.

Pour la mise en œuvre de la réadmission, le texte de l'avenant précise les documents en vertu desquels la nationalité est présumée établie : carte nationale d'identité, certificat de nationalité, passeport, décret de naturalisation, carte d'immatriculation consulaire, livret militaire. La partie requise s'engage à délivrer le laissez-passer consulaire permettant l'organisation effective du retour, à défaut d'un passeport en cours de validité.

Si ces documents sont périmés ou font défaut, la partie requérante peut produire à l'appui de sa demande un document officiel émanant de la partie requise et mentionnant l'identité de l'intéressé, un acte de naissance, une autorisation ou un titre de séjour ou le procès-verbal de recueil des déclarations de l'intéressé sur le fondement duquel est établi le laissez-passer consulaire. Si le doute persiste, les autorités consulaires de la partie requise peuvent procéder à l'audition de l'intéressé. Il est prévu que si de plus amples vérifications sont nécessaires au terme de l'audition, « la partie requise donne une réponse à la demande de laissez-passer consulaire dans les meilleurs délais ».

Le schéma est identique, avec quelques variantes sur les documents nécessaires et les délais, pour les différents accords.

S'il est établi postérieurement à la réadmission que la personne réadmise ne possède pas la nationalité de l'Etat qui l'a réadmise, elle est reprise dans les trois jours par l'Etat qui a procédé à son éloignement.

Le texte précise également que les frais relatifs au transport des personnes éloignées incombent à l'Etat qui procède à l'éloignement jusqu'à la frontière de l'Etat qui les réadmet.

A l'exception des accords avec le Sénégal et la Tunisie, plus concernés par la migration de transit, les accords prévoient la

réadmission des ressortissants des Etats signataires mais aussi des ressortissants des Etats tiers entrés en France à partir de leur territoire.

Le séjour des ressortissants d'Etats tiers est établi ou présumé sur la base d'une liste de documents ou d'un faisceau d'indices.

2. L'admission exceptionnelle au séjour

Prévue par l'article L. 313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'admission exceptionnelle au séjour des personnes en situation irrégulière consiste dans l'attribution d'une carte de séjour temporaire *« à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir »*.

Les autorités sénégalaises ont marqué leur attachement à ce que figure explicitement dans l'accord la possibilité d'admission exceptionnelle au séjour. L'Accord précise par conséquent qu'un ressortissant sénégalais en situation irrégulière peut bénéficier d'une admission exceptionnelle au séjour s'il exerce l'un des métiers listés par l'accord (carte de séjour « salarié ») ou s'il justifie de motifs humanitaires ou exceptionnels (carte de séjour « vie privée et familiale »).

L'Accord avec le Bénin et avec le Congo prévoient que la France et ces États se concerteront sur les critères d'application des dispositions relatives à l'admission exceptionnelle au séjour.

Les règles applicables au séjour et au travail en France des ressortissants tunisiens sont définies par un texte spécifique, l'Accord en matière de séjour et de travail du 17 mars 1988, modifié par des avenants du 19 décembre 1991 et du 8 septembre 2000. L'Accord avec la Tunisie introduit deux stipulations alignant ces règles sur le droit commun : l'obligation de souscrire un contrat d'accueil et d'intégration prévu par la loi du 24 juillet 2006 et la suppression de la régularisation automatique après dix ans de séjour.

3. Les aides au retour volontaire

La France s'engage à proposer son **dispositif d'aide au retour volontaire** aux personnes qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français.

Ce dispositif, créé en 1991, prévoit le versement d'un pécule de 2 000 euros par adulte, 3 500 euros pour un couple et 1 000 euros par enfant de moins de dix-huit ans. Cette aide est cumulable dans certaines conditions avec l'aide à la réinstallation des migrants.

Les retours effectués au Sénégal dans le cadre de l'aide au retour volontaire ont été de 18 en 2007 et de 16 sur les onze premiers mois de 2008.

Ils ont été respectivement de 9 et 12 au titre de l'aide au retour humanitaire qui consiste en la prise en charge par l'ANAEM³ du retour et d'une aide financière de 300 Euros par adulte et de 100 Euros par adulte mineur.

Le nombre de bénéficiaires congolais a été, quant à lui, de 39 en 2007 et 23 en 2008. L'aide au retour humanitaire a bénéficié en 2007 à 5 personnes et en 2008 à 8 personnes.

Pour le Bénin, les chiffres sont de 4 en 2007 et 5 en 2008. Pour la Tunisie, ils atteignent 18 en 2007 et 15 au 30 novembre 2008.

Ce dispositif semble par conséquent peu attractif.

L'ANAEM a mis en place depuis 1990 un programme développement local migrations pour faciliter les retours et la réinstallation des migrants sénégalais invités à quitter le territoire français. 28 projets ont été validés et financés en 2007 contre 5 en 2006, pour un montant moyen de 6 000 euros par projet.

Les aides à la réinstallation ne concernent pas encore le Bénin, le Congo et la Tunisie où l'ouverture d'un programme d'aide à la création d'activité économique est prévue pour 2009.

E. LA COOPÉRATION POLICIÈRE

La coopération institutionnelle et policière consiste à soutenir trois types d'actions :

- **apporter une expertise des phénomènes migratoires** aux frontières terrestres, aériennes et maritimes. Des actions régionales portant sur la problématique des flux migratoires touchant les pays de la zone peuvent être mises en place ;

- apporter une **expertise policière en matière de lutte contre la criminalité organisée**, plus particulièrement dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière et du démantèlement des filières d'immigration clandestine, notamment en assurant une formation des personnels chargés de cette mission ;

- apporter une expertise dans le domaine de la **sécurité des titres** pour un renforcement du niveau de sécurisation des titres d'identité et de voyage. La coopération porte en particulier sur la fraude documentaire en assurant la formation de spécialistes et un rôle de conseil dans le domaine des équipements de détection.

³ Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, opérateur du ministère de l'immigration, auquel succédera en 2009 l'OFII, office français de l'immigration et de l'intégration.

a) Le Sénégal

L'Accord avec le Sénégal comporte une annexe définissant de façon très précise les actions, notamment d'expertise technique et de formation que les deux pays s'engagent à mettre en œuvre dans le domaine de la surveillance des frontières.

Un projet de modernisation de la police a été mis en place avec le Sénégal sur crédits du fonds de solidarité prioritaire pour soutenir la création d'une police de l'air et des frontières ; l'accord prévoit qu'il « *a vocation à prendre en compte l'établissement d'un partenariat technique opérationnel en matière de contrôle aux frontières* ».

La dimension sous-régionale est prise en compte par la mise en place d'un expert chargé de coordonner les moyens humains et financiers déployés par la France en Afrique de l'Ouest. L'Accord mentionne par ailleurs le concours des forces françaises du Cap vert.

b) Le Bénin

L'Accord prévoit qu'une convention de financement du projet d'appui au renforcement de la sécurité intérieure, prévu par le Document cadre de partenariat, sera signée.

La France s'engage à mener des actions de coopération en matière de surveillance des frontières et de sécurisation des titres et à apporter son expertise dans les domaines suivants :

- la lutte contre l'immigration irrégulière et la fraude documentaire ;
- la sécurité des titres ;
- la modernisation de la direction générale des renseignements généraux et de la surveillance du territoire, chargée de l'immigration et de l'émigration.

L'accord prévoit que la formation des personnels de police et de gendarmerie chargés du démantèlement des filières d'immigration clandestine sera financée par le ministère de l'immigration, les autres actions s'inscrivant dans le cadre de la coopération bilatérale « classique » avec le Bénin.

Le Bénin a formulé une série de propositions annexées à l'Accord qui forment un plan de modernisation de la sécurité intérieure mais qui n'entrent pas totalement dans le champ de l'Accord. Elles pourront, le cas échéant, être éligibles à d'autres instruments de coopération, sur les crédits du ministère de l'intérieur et du ministère des Affaires étrangères.

c) Le Congo

La France s'engage à apporter une expertise policière en matière de lutte contre l'immigration irrégulière sous la forme d'évaluations et de formation des personnels chargés du démantèlement des filières d'immigration

clandestine, notamment par la réalisation d'opérations coordonnées contre les structures criminelles.

Elle fait part de sa disponibilité pour apporter une expertise en matière de sécurité des titres et de lutte contre la fraude documentaire.

d) La Tunisie

La coopération opérationnelle technique et financière dans le domaine de la lutte contre la migration clandestine fait l'objet de l'article 4 du protocole relatif à la gestion concertée des migrations de l'Accord avec la Tunisie.

Elle prévoit un appui en matériels et en équipements de surveillance ainsi que des actions de formation en direction des forces de sécurité tunisiennes.

F. LE CO-DÉVELOPPEMENT

La dimension du co-développement, figure dans la nouvelle politique migratoire. Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de développer les ambiguïtés qui s'attachent à la relation migration-développement et de plaider pour une approche plus large que le seul soutien aux initiatives des migrants et au développement des régions d'origine et faisant une large place à la promotion de la création d'emplois.

Rebaptisée « développement solidaire », cette approche a été étendue et élargie et elle constitue la valeur ajoutée potentielle des accords soumis à l'examen du Sénat.

Le développement solidaire inclut des projets sectoriels (dans des domaines comme la santé, la formation professionnelle ou le développement d'activités économiques, etc.) qui participent à une meilleure maîtrise des flux migratoires aux côtés de projets qui s'articulent autour de cinq axes du co-développement identifiés par le ministère de l'immigration:

- le développement local des régions de fortes migrations ;
- la promotion de l'investissement productif, y compris par la réinsertion des migrants et par la promotion des outils financiers mis à disposition des migrants par la législation française (le compte épargne co-développement et le livret d'épargne pour le co-développement) ;
- la mobilisation des compétences, en particulier en soutenant des missions d'experts issus des diasporas ;
- le soutien à des initiatives de la jeunesse ;
- la facilitation des transferts de fonds des migrants.

1. Les appuis aux initiatives des migrants

a) Sénégal

Avec le Mali, le Sénégal est l'un des premiers pays où ont été mis en œuvre des projets de développement en appui aux initiatives des migrants et des communautés villageoises organisées dans les pays d'accueil et dans les pays d'origine.

Un projet financé par le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) de 2,5 millions d'euros signé le 3 février 2005 est en cours, qui comprend trois composantes :

- accompagnement des initiatives économiques des migrants, selon la conception initiale du co-développement ;
- mobilisation de la diaspora hautement qualifiée qui permet de financer des missions de courte ou moyenne durée au Sénégal ;
- développement local des régions d'origine qui apporte des cofinancements à des projets de développement local initiés par des migrants.

Le volet « co-développement » ou développement solidaire de l'accord avec le Sénégal comporte deux parties.

L'article 5 est relatif à la participation des migrants au développement de leur pays d'origine, selon une conception « classique » du co-développement.

Il identifie trois axes de mobilisation des compétences et des ressources des migrants :

- la facilitation de la circulation et de la mobilité pour des actions de formation ou des missions ponctuelles ;
- le soutien à leurs initiatives économiques et la mobilisation de leur épargne à des fins d'investissement ;
- l'appui au développement local des régions d'origine.

Le texte met tout particulièrement l'accent sur la réinsertion au Sénégal et sur les conditions d'exercice des médecins et professionnels de santé sénégalais travaillant en France et volontaires au retour. De fait, la France soutient depuis plusieurs années une coopération spécifique avec l'hôpital principal de Dakar qui pourrait également servir cet objectif.

L'Accord comporte un engagement de la France d'organiser l'accueil dans les établissements d'enseignement technique agricole relevant du ministère de l'agriculture de migrants sénégalais souhaitant acquérir des compétences en vue du développement d'un projet dans le secteur agricole.

L'Accord comporte le principe d'une information sur le compte épargne co-développement, instauré en 2006 mais non encore véritablement

opérationnel : la dépense fiscale associée à ce dispositif dans le projet de loi de finances pour 2009 est nulle.

Enfin, un alinéa est consacré à la réinsertion dans le pays d'origine après une expérience d'expatriation.

b) Bénin

Les investissements des migrants concernent actuellement au premier chef l'immobilier mais la santé est le secteur le plus actif en matière de co-développement du fait d'une importante diaspora en France active dans le domaine de la santé et estimée à 364 personnes. Un projet financé par les crédits du Fonds de solidarité prioritaire est en cours pour un montant de 200 000 euros avec quatre composantes :

- Projets de développement local et micro-projets (dispensaires...);
- appui à la diaspora béninoise ;
- mobilisation de la diaspora hautement qualifiée ;
- soutien aux initiatives des jeunes de la diaspora ;

Mais différentes actions sont examinées dans d'autres secteurs comme la création d'une banque des Béninois de l'extérieur, la sécurisation des transferts financiers.

Il est prévu que les actions de co-développement favoriseront la réinsertion au Bénin des médecins et autres professionnels de santé, le travail alterné de ces professionnels entre le Bénin et la France, le retour des étudiants béninois boursiers ayant obtenu en France le diplôme de médecin ou de professionnels de santé, ainsi que la formation des professionnels de santé.

La France s'engage à apporter son soutien à la mise en place de l'Agence d'insertion socio-professionnelle des Béninois de l'extérieur.

c) Congo

L'Accord reprend les différentes modalités du co-développement sans les décliner de façon spécifique au Congo.

Les actions conduites devront être définies dans le cadre du comité de suivi.

d) Tunisie

L'article 2 du protocole relatif au développement solidaire traduit une conception extensive de cette notion : « *Le développement d'une solidarité agissante intégrant à la fois les impératifs du développement durable, de l'emploi et de la sécurité pour tous, est de nature à contribuer à assurer une maîtrise efficace de la migration* ».

Sont évoqués successivement les jeunes et les catégories vulnérables, la formation et la création d'activités productives et la coopération existante en matière d'emploi et de formation professionnelle et universitaire.

Une approche plus « classique » du co-développement dans le sens où elle suppose l'implication de migrants est également présente.

L'Accord établit un lien entre les dispositifs de réinsertion sociale des migrants et le bénéfice de la carte de séjour « compétences et talents » ou de l'accord d'échanges de jeunes professionnels. Il prévoit un dispositif spécifique de soutien à la création d'entreprises employant au moins cinq salariés.

2. Les actions de développement ayant potentiellement un impact sur la migration

Il est prévu par l'ensemble des accords que les projets de co-développement sont traités en priorité dans le cadre des appels à projet pour le soutien à la **coopération décentralisée**.

Dans le domaine financier, les accords évoquent le développement, réalisé depuis, d'un **outil de comparaison en ligne du coût des transferts**. Développé par l'Agence française de développement, ce site, <http://www.envoidargent.org/> concerne pour le moment six pays (les Comores, le Mali, le Maroc, le Sénégal et la Tunisie). Il répertorie toute une série d'opérations bancaires permettant d'assurer ces transferts de fonds (carte à carte, carte à espèces, espèces à espèces, espèces à compte, compte à espèces, compte à compte). D'après M. Xavier Musca, directeur général du Trésor et des politiques économiques, entendu par votre Commission sur le projet de loi de finances pour 2009, cette concurrence accrue aurait déjà permis de faire baisser notablement le coût des transferts.

a) Sénégal

Outre le secteur de la santé, un accent est mis sur deux secteurs de coopération : l'agriculture et la pêche, ainsi que le domaine financier.

Le soutien au plan REVA, (retour vers l'agriculture), prévu par une loi d'orientation sénégalaise a pour objectif de promouvoir la création d'emplois, l'amélioration de la productivité, la protection des ressources naturelles et l'amélioration du cadre de vie des populations en milieu rural.

Il est décliné par l'accord dans une série d'actions que la France s'engage à soutenir, telles que la relance de l'agriculture irriguée dans la vallée du fleuve Sénégal qui est effectivement une région d'origine des migrations, la définition d'une politique de sécurisation foncière, enjeu tout à fait crucial ou encore le développement des filières agro-industrielles et des filières innovantes à haute valeur ajoutée.

Le secteur de la pêche dont les acteurs, sinistrés par la surpêche et la concurrence de la pêche industrielle, ont parfois reconverti leurs embarcations pour le passage de clandestins vers les îles Canaries fait aussi l'objet d'une attention particulière : la France s'engage à soutenir des initiatives « pour une gestion durable des ressources halieutiques », afin de préserver l'emploi dans le secteur de la pêche ».

Au travers de l'AFD, la France propose sa garantie aux banques sénégalaises pour leurs activités de refinancement des institutions de micro-finance et de financement des PME. Ainsi qu'il était apparu à votre rapporteur lors d'une mission au Mali, les banques se trouvent fréquemment en situation de surliquidité, mais sont peu disposées à financer des petits projets productifs où le taux de défaillance est souvent très important et les taux d'intérêts extrêmement élevés.

La « bancarisation » des transferts et le développement de produits bancaires adaptés à des besoins très spécifiques, tel que l'acheminement de faibles montants unitaires vers des régions peu accessibles, est un enjeu très important que l'Accord prend également en considération.

Le volume de crédits programmés pour des projets de développement solidaire dans le cadre du projet du Fonds de Solidarité prioritaire « initiatives de co-développement », qui sont en cours d'exécution, s'élève à 1 389 592 euros en engagement (avec paiement de 1 170 097,55 euros en 2008, et le reste en 2009).

b) Bénin

L'accord fait expressément référence au document-cadre de partenariat qui met tout particulièrement l'accent sur le secteur de la santé.

L'Accord identifie quatre actions prioritaires :

- la création d'un hôpital sous-régional « de type européen » en consortium avec d'autres partenaires pour offrir notamment un débouché aux médecins issus de la diaspora ;

- la création d'une banque régionale de matériels et d'équipements médico-techniques ;

- la création d'une école de formation régionale en maintenance des équipes médico-techniques ;

- le développement d'un réseau de mutuelle de santé pour faciliter l'accès aux services de santé aux professionnels de santé eux-mêmes.

En complément de ces quatre actions, deux priorités, le déficit de professionnels de santé et l'insuffisance productivité des structures de soins sont identifiées. Un des objectifs est de faire bénéficier d'une aide à l'installation ou à la réinstallation dans un délai de trois ans l'ensemble des jeunes diplômés généralistes (90 à 100), ainsi que la moitié des spécialistes

(15 à 30) et le plus possible de praticiens de retour. Des stipulations de l'accord sont relatives à la formation et prévoient des formations alternées entre les deux pays avec l'objectif de parvenir à la co-diplomation.

La France s'engage à apporter son soutien à ces projets dans des conditions fixées par un avenant au document-cadre de partenariat.

Un programme spécifique santé, de 2,8 millions d'euros pour la période 2008-2010, a été signé dans le cadre de l'accord de gestion concertée des flux migratoires.

c) Congo

L'Accord reprend un des trois secteurs de concentration du document cadre de partenariat signé avec le Congo en mars 2007, la santé.

Il prévoit :

- un appui au renforcement des capacités du ministère de la santé pour la définition de sa politique et le suivi de sa mise en œuvre ;

- des appuis spécifiques, notamment des bourses, à la faculté des sciences de la santé ;

- un projet de coopération de 8 millions d'euros sur 4 ans pour le développement d'une politique nationale de financement pérenne de la santé, la réhabilitation d'infrastructures de santé de base, la lutte contre les maladies transmissibles, l'amélioration de l'organisation et de la gestion hospitalière.

L'accord fait également référence à un projet financé par l'AFD de 6,6 millions d'euros pour la modernisation du dispositif de formation professionnelle et technique.

1,6 million d'euros ont été programmés en 2008 pour le Congo pour le financement d'actions de développement solidaire.

d) La Tunisie

L'Accord met un accent particulier sur la formation professionnelle « pour répondre aux besoins du marché du travail et à la réalisation des objectifs de croissance de la Tunisie ».

Il prévoit une enveloppe de 30 millions d'euros pour ce secteur sur les crédits du ministère de l'immigration sur la période 2008-2011.

La liste des projets identifiés dans le secteur de la formation figure en annexe I de l'Accord.

L'annexe II prévoit une enveloppe de 10 millions d'euros sur les crédits du ministère de l'immigration pour cinq catégories de projets :

- l'intégration sociale et la prévention de la délinquance ;

- la pêche côtière artisanale ;

- la mobilisation des compétences tunisiennes en France pour le développement économique, scientifique et technologique de la Tunisie ;
- la garantie bancaire destinée à accompagner le projet des jeunes entrepreneurs ;
- un projet d'appui au développement de la région de Medenine.

L'annexe III comporte une liste indicative de secteurs et de projets prioritaires, sans engagement de financement. Cette liste comporte des projets de micro-crédits et d'appui institutionnel et des projets dans le domaine de la santé publique.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN ÉQUILIBRE À RECHERCHER

1. La nécessité d'une connaissance améliorée et d'un diagnostic partagé sur la migration

La contractualisation de la question des migrations permet d'engager un dialogue nécessaire sur cette question.

Ce dialogue est encore très empreint d'approximations et de préjugés que la mise en œuvre des Accords devrait permettre d'affronter sereinement.

2. Du « sur-mesure » qui ajoute à la complexité des dispositifs et dont l'impact reste « groupusculaire »

La forme, très solennelle, « la France s'engage », de l'accord avec le Sénégal contraste avec le fond qui reprend, pour l'essentiel, tout en les aménageant, des dispositifs existants.

Sur certains points, comme l'admission au séjour pour une première expérience professionnelle, le régime accordé au Sénégal apparaît moins favorable que le droit commun, tel qu'il résulte de la loi du 24 juillet 2006.

La multiplication des régimes spécifiques offre la perspective d'une gestion singulièrement complexe par les préfetures et les consulats, déjà confrontés à des dispositifs multiples, dont le passage « en régime de croisière », à l'exemple de la carte « compétences et talents », n'est toujours pas assuré.

Compte tenu de l'ampleur de la pression migratoire, la mise en œuvre des différents dispositifs de dynamisation de la migration professionnelle ne correspond pas à l'ampleur des flux. Cette disproportion ne marque pas encore un changement réel d'orientation de la politique migratoire.

3. Une incertitude sur les conditions d'accueil et d'emploi en France

Le contexte de récession et de crise économique qui s'annonce pour notre pays, tout comme pour la majeure partie des Etats européens, fait peser une lourde hypothèque sur notre capacité à accueillir les migrants issus d'une relance de la migration de travail dans de bonnes conditions. Les capacités d'emploi et de logement que peut offrir notre pays se trouveront nécessairement affectées.

Pour les étudiants, le risque est comparable. L'Accord Sénégal prévoit que les étudiants, dont le dossier aura été instruit et validé par le centre

pour les études en France, bénéficieront d'une recommandation pour l'attribution d'un logement en résidence universitaire en France.

Or on observe actuellement deux phénomènes s'agissant de l'accueil des étudiants africains en France : d'une part, les familles n'ont souvent plus les moyens financiers d'envoyer leurs enfants en France et privilégient des universités francophones du continent africain, comme les universités marocaines ; d'autre part, pour les familles dont les revenus sont plus élevés, les premiers cycles de l'université française sont peu attractifs et subissent pleinement la concurrence universitaire internationale, les étudiants se tournant vers les structures de pays qui ne sont pas forcément francophones. Dans les deux cas, c'est la qualité d'accueil de ces publics dans les universités françaises qui est en question.

4. Une insuffisante cohérence avec l'effort bilatéral d'aide publique au développement

La mise en œuvre équilibrée des accords suppose de veiller à leur bonne cohérence avec l'effort bilatéral d'aide au développement que la France déploie en direction de chacun de ces pays.

Cette cohérence suppose une meilleure articulation avec les documents-cadres de partenariat qui définissent les secteurs de concentration de l'aide française.

A titre d'exemple, les trois secteurs de concentration de l'APD française au Bénin sont l'éducation, le développement rural et les infrastructures, alors que l'accord de gestion concertée des flux migratoires fait porter l'effort sur le secteur de la santé. La révision à mi-parcours des DCP devrait fournir l'occasion de cette mise en cohérence.

La cohérence est aussi liée à la crédibilité des soutiens financiers apportés.

L'article 7 de l'Accord Sénégal prévoit dans ces termes la mobilisation de ressources accrues : « Prenant en considération la priorité que le Sénégal assigne à la lutte contre la pauvreté et le chômage, la France et le Sénégal conviennent de renforcer leur partenariat dans ces domaines, notamment pour ouvrir aux jeunes Sénégalais de nouvelles perspectives d'emploi et les fixer au Sénégal par la mise en œuvre de projets crédibles. Au titre de sa coopération avec le Sénégal, la France s'engage à allouer à ces objectifs des ressources accrues, dans des conditions qui seront définies d'un commun accord entre les deux parties ».

Les engagements prévus par différents accords de faciliter l'accès à des ressources multilatérales n'ont qu'une portée limitée.

La France n'est que le sixième bailleur bilatéral d'un pays comme le Bénin, pays francophone d'Afrique de l'Ouest aux bonnes performances démocratiques.

Or l'aide bilatérale française se contracte fortement en 2009, pour les Etats concernés par l'Accord, la programmation, prévisionnelle, du ministère des Affaires étrangères serait la suivante :

Pays	Enveloppe 2008 hors FSP	Enveloppe 2009 hors FSP	Evolution hors FSP 2008 / 2009	AE FSP 2009	CP FSP 2009	Total crédits CP 2009	Total crédits AE 2009	évolution FSP 2008/2009
TUNISIE	7 945 000	6 394 000	-19,5 %		194 700	6 588 700	6 394 000	-26,75 %
SENEGAL	3 100 000	2 778 000	-10,4 %	1 000 000	2 695 000	5 473 000	3 778 000	-31,59 %
CONGO	1 500 000	1 155 000	-23,0 %		600 000	1 755 000	1 155 000	-26,88 %
BENIN	1 200 000	1 075 000	-10,4 %		1 390 000	2 465 000	1 075 000	-17,83 %

Cette évolution à la baisse n'est pas compensée par une évolution des concours de l'Agence française de développement, à qui ont été transférés les secteurs sociaux. Votre rapporteur ne dispose pas de la programmation 2009 de l'AFD mais, sur les quatre dernières années, les versements manifestent la même tendance à la contraction.

Pays-année	ENGAGEMENTS (en M€)			VERSEMENTS (en M€)		
	pour compte propre	pour compte de tiers	total	pour compte propre	pour compte de tiers	total
<u>SENEGAL</u>						
2005	19,6		19,6	17,2	2,2	19,4
2006	57,1		57,1	15,1	0,2	15,3
2007	80,3		80,3	24,1	0,1	24,2
2008	63,8		63,8	16,5	0,1	16,6
	220,8	0,0	220,8	72,9	2,6	75,5
<u>CONGO</u>						
2005		24,1	24,1	0,3	24,1	24,4
2006	2,2		2,2		0,4	0,4
2007	12,2		12,2	0,3	0,2	0,5
2008	1,5		1,5	1,1	0,2	1,3
	15,9	24,1	40,0	1,7	24,9	26,6
<u>BENIN</u>						
2005	27,0	1,7	28,7	3,6	1,6	5,2
2006	10,0	5,7	15,7	7,2	4,5	11,7
2007	8,9	4,5	13,4	6,6	0,3	6,9
2008	1,6	1,0	2,6	5,9	4,6	10,5
	47,5	12,9	60,4	23,3	11,0	34,3

La capacité même du ministère de l'immigration à prendre de nouveaux engagements est fortement amoindrie par le projet de loi de finances pour 2009. **Les autorisations d'engagement pour les actions bilatérales de développement solidaire sont ainsi réduites de près de 50 % entre 2008 et 2009, passant de 45 à 23 millions d'euros, la programmation 2009-2011 ne laissant pas préjuger d'une évolution favorable.**

Enfin, dans un contexte de crise économique, la question sera certainement posée du mode de soutien aux migrants de retour ayant bénéficié d'une aide à la réinstallation et confrontés à des difficultés financières ou de croissance. Leur projet, qui relève souvent davantage de la réinsertion sociale que d'un calcul économique, risque d'être particulièrement exposé à une crise de croissance. C'est la crédibilité du dispositif qui risque d'être interrogée à cette occasion et il faudra certainement imaginer les modalités d'une prolongation ou d'un changement de cap du soutien qui leur est apporté.

CONCLUSION

Les Accords de gestion concertée des flux migratoires reposent sur le présupposé d'équilibre entre la facilitation de la migration légale et la lutte contre l'immigration clandestine.

L'Accord avec le Bénin n'a pu être ratifié compte tenu des tensions politiques qui opposent partisans du Président et opposants et ont conduit à la paralysie de l'Assemblée nationale.

Le projet de loi autorisant le Président de la République du Sénégal à ratifier l'accord a été voté le 1^{er} août 2008 par l'Assemblée nationale, puis le 10 septembre par le Sénat. La loi n'a cependant pas encore été publiée et la notification officielle par le ministère des Affaires étrangères sénégalais est encore attendue.

L'accord a été ratifié par le Parlement de la République du Congo par la Chambre des députés le 24 avril 2008 et par le Sénat le 29 avril 2008.

Pour la Partie tunisienne, l'Accord-cadre et les deux protocoles ont été approuvés le 21 juillet 2008 par le Parlement tunisien.

Dans la période qui s'annonce, les conséquences de la crise économique sur les perspectives d'emploi en France risquent de mettre en péril ces accords, alors que les pays en développement souffriront eux-mêmes très durement de la contraction de la croissance mondiale.

L'effort d'aide publique au développement, au-delà de celui fourni par le seul ministère de l'immigration, devra être mobilisé pour apporter du crédit à la parole de la France. L'évolution budgétaire actuelle ne donne que peu d'assurances en ce sens.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous recommande l'adoption des quatre projets de loi soumis à l'examen du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 10 décembre 2008.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Dulait a indiqué qu'il souscrivait à l'analyse du rapporteur et a souhaité qu'une évaluation régulière des accords soit réalisée.

Puis la commission a adopté les quatre projets de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au co-développement (ensemble cinq annexes), signé à Cotonou le 28 novembre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi⁴.

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au co-développement (ensemble quatre annexes), signé à Brazzaville le 25 octobre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi⁵.

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal (ensemble trois annexes et une déclaration), signé à Dakar le 23 septembre 2006, et de l'avenant (ensemble deux annexes), signé à Dakar le 25 février 2008, et dont les textes sont annexés à la présente loi⁶.

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire, du protocole relatif à la gestion concertée des migrations (ensemble deux annexes) et du protocole en matière de développement solidaire (ensemble trois annexes), signés à Tunis le 28 avril 2008, et dont les textes sont annexés à la présente loi⁷.

⁴ Voir le texte annexé au document Sénat n° 464 (2007-2008)

⁵ Voir le texte annexé au document Sénat n° 465 (2007-2008)

⁶ Voir le texte annexé au document Sénat n° 68 (2008-2009)

⁷ Voir le texte annexé au document Sénat n° 69 (2008-2009)

ANNEXE – FICHE D’ÉVALUATION JURIDIQUE⁸

Bénin :

Le présent accord, conforme aux lignes directrices tracées lors de la conférence ministérielle euro-africaine de Rabat (10-11 juillet 2006), vise à inscrire la gestion des flux migratoires et le co-développement dans le cadre d’un partenariat entre pays d’origine, pays de transit et pays de destination, en promouvant l’immigration régulière et en veillant à ce que celle-ci bénéficie au pays d’accueil tout en contribuant de manière significative au développement du pays d’origine.

I - Etat du droit actuel

Cet accord a pour but de compléter les instruments juridiques, portant sur la problématique migratoire, déjà conclus entre la France et le Bénin :

- l’accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d’une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d’autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 ;

- la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre la République française et la République du Bénin, signé à Cotonou le 21 décembre 1992.

II - Absence de nécessité de modifier le droit interne

Cet accord s’inscrit dans l’esprit de la loi du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration. Il répond à une double préoccupation :

- orienter les flux migratoires selon les besoins de l’économie française, en facilitant la venue en France d’étudiants étrangers que nous souhaitons accueillir ;

- prendre en compte les intérêts du pays d’origine en faisant en sorte que la migration contribue à son enrichissement, non seulement à travers les transferts de fonds des migrants, mais également grâce à la formation et à l’expérience acquises par ceux-ci au cours de leur séjour dans le pays d’accueil.

C’est dans ce souci que certaines facilités ont été accordées aux ressortissants béninois allant au-delà de ce que prévoit la loi du 24 juillet 2006. Tel est le cas :

- de l’article 7 qui ouvre aux ressortissants béninois l’accès à certains métiers sur l’ensemble du territoire français alors que le 1° de l’article L. 313-10 du Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile ne prévoit

⁸ Texte transmis par le Gouvernement pour l’information des parlementaires

l'accès des salariés, ressortissants de pays tiers, à certains métiers que dans certaines zones géographiques.

Ainsi, plusieurs des dispositions de la loi du 24 juillet 2006 trouvent également une traduction concrète dans ce nouvel accord avec le Bénin :

- la perspective d'un retour des étudiants béninois dans leur pays est affirmée ;

- l'accord prévoit des échanges entre les deux pays au titre de la nouvelle carte «compétences et talents» qui s'inscrit dans la logique du «co-développement».

Il s'agit donc d'un accord qui déroge à la législation en vigueur, sans toutefois appeler de modification de celle-ci.

Congo :

Le présent accord, conforme aux lignes directrices tracées lors de la conférence ministérielle euro-africaine de Rabat (10-11 juillet 2006), vise à inscrire la gestion des flux migratoires et le co-développement dans le cadre d'un partenariat entre pays d'origine, pays de transit et pays de destination, en promouvant l'immigration régulière et en veillant à ce que celle-ci bénéficie au pays d'accueil tout en contribuant de manière significative au développement du pays d'origine.

I - Etat du droit actuel

Cet accord a pour but de compléter les instruments juridiques, portant sur la problématique migratoire, déjà conclus entre la France et le Congo :

- l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 ;

- la convention relative à la circulation et au séjour des personnes signée à Brazzaville, le 31 juillet 1993 ;

- la convention d'établissement signée à Brazzaville le 31 juillet 1993.

II - Absence de nécessité de modifier le droit interne

Cet accord s'inscrit dans l'esprit de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Il répond à une double préoccupation :

- orienter les flux migratoires selon les besoins de l'économie française, en facilitant la venue en France d'étudiants étrangers que nous souhaitons accueillir ;

- prendre en compte les intérêts du pays d'origine en faisant en sorte que la migration contribue à son enrichissement, non seulement à travers les transferts de fonds des migrants, mais également grâce à la formation et à l'expérience acquises par ceux-ci au cours de leur séjour dans le pays d'accueil.

C'est dans ce souci que certaines facilités ont été accordées aux ressortissants congolais allant au-delà de ce que prévoit la loi du 24 juillet 2006. Tel est le cas :

- de l'article 2.1 consacré aux étudiants souhaitant compléter leur formation par une première expérience professionnelle. Cet article prévoit la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS) de neuf mois non renouvelable (et non pas seulement une APS de six mois non renouvelable comme prévu à l'article L. 311-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

- de l'article 2 qui ouvre aux ressortissants congolais l'accès à certains métiers sur l'ensemble du territoire français alors que le 1° de l'article L. 313-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne prévoit l'accès des salariés, ressortissants de pays tiers, à certains métiers que dans certaines zones géographiques.

Ainsi, plusieurs des dispositions de la loi du 24 juillet 2006 trouvent également une traduction concrète dans ce nouvel accord avec le Congo :

- la perspective d'un retour des étudiants congolais dans leur pays est affirmée ;

- l'accord prévoit des échanges entre les deux pays au titre de la nouvelle carte «compétences et talents» qui s'inscrit dans la logique du «co-développement».

Il s'agit donc d'un accord qui déroge à la législation en vigueur, sans toutefois appeler de modification de celle-ci.

Sénégal :

I - Etat du droit actuel

L'accord et son avenant ont pour but de compléter les instruments juridiques, portant sur la problématique migratoire, déjà conclus entre la France et le Sénégal :

- accord sur la formation en vue du retour et de l'insertion dans l'économie sénégalaise des travailleurs ayant émigré temporairement en France signé à Dakar le 1er décembre 1980, et sa convention d'application, signée le 7 mai 1987 ;

- la convention relative à la circulation et au séjour des personnes, signée à Dakar le 1^{er} août 1995 ;
- la convention de co-développement signée à Paris le 25 mai 2000 ;
- la convention d'établissement signée à Paris le 25 mai 2000 ;
- l'accord relatif aux échanges de jeunes professionnels, signé à Paris le 20 juin 2001 ;

Ils prennent en compte les accords de défense passés entre les deux pays. Ils s'appuient également sur le Document cadre de partenariat, signé à Dakar le 10 mai 2006.

II - Absence de nécessité de modifier le droit interne.

L'accord et l'avenant touchent à un domaine couvert par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Ces textes répondent à une double préoccupation:

- orienter les flux migratoires selon les besoins de l'économie française, en facilitant la venue en France d'étudiants et de travailleurs étrangers que nous souhaitons accueillir ;
- prendre en compte les intérêts du pays d'origine en faisant en sorte que la migration contribue à son enrichissement, non seulement à travers les transferts de fonds des migrants, mais également grâce à la formation et à l'expérience acquises par ceux-ci au cours de leur séjour dans le pays d'accueil.

Ainsi, plusieurs des dispositions des lois du 24 juillet 2006 et du 20 novembre 2007 trouvent également une traduction concrète dans ces deux textes conclus avec le Sénégal :

- la perspective d'un retour des étudiants sénégalais dans leur pays est affirmée ;
- l'accord prévoit des échanges entre les deux pays au titre de la nouvelle carte «compétences et talents» qui s'inscrit dans la logique du «co-développement» ;
- l'accord fait référence au «compte-épargne co-développement» créé par la loi du 24 juillet 2006.
- l'avenant mentionne la possibilité pour un ressortissant sénégalais de bénéficier d'une admission exceptionnelle au séjour s'il exerce l'un des métiers mentionnés à l'annexe et dispose d'une proposition de contrat de travail ou s'il justifie de motifs humanitaires ou exceptionnels.

Ni l'accord ni l'avenant n'appellent de modification du droit interne.

Tunisie :

I - Etat du droit actuel

L'accord cadre et ses protocoles ont pour but de compléter les instruments juridiques portant sur la problématique migratoire déjà conclus entre la France et la Tunisie :

- accord en matière de séjour et de travail, signé à Paris le 17 mars 1988 modifié par avenants des 19 décembre 1991 et 8 septembre 2000;

- accord relatif aux échanges de jeunes professionnels, signé à Paris le 4 décembre 2003 ;

Ils prennent en compte le Document-cadre de partenariat (DCP), signé en mai 2006

II - Absence de nécessité de modifier le droit interne

L'accord cadre et ses protocoles répondent à une triple préoccupation :

- orienter les flux migratoires selon les besoins de l'économie française, en facilitant la venue en France d'étudiants et de travailleurs étrangers que nous souhaitons accueillir ;

- prendre en compte les intérêts du pays d'origine en faisant en sorte que la migration contribue à son enrichissement, non seulement à travers les transferts de fonds des migrants, mais également grâce à la formation et à l'expérience acquises par ceux-ci au cours de leur séjour dans le pays d'accueil.

- favoriser la mise en place d'un modèle de développement solidaire au moyen d'actions dans les domaines de l'emploi, de la formation et des investissements dans les régions défavorisées potentiellement source d'émigration.

Ni l'accord cadre ni ses protocoles d'application ne nécessitent de modification du droit interne.