

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mardi

23 janvier 2018

Séance de 17 heures

Compte rendu n°035

– Audition, à huis clos, de Son Exc. M. Pascal Teixeira Da Silva, ambassadeur chargé des migrations.

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence  
de Mme Marielle de  
Sarnez, *présidente***



**Audition, à huis clos, de Son Exc. M. Pascal Teixeira Da Silva, ambassadeur chargé des migrations.**

*La séance est ouverte à dix-sept heures.*

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Nous avons le plaisir d'accueillir l'ambassadeur Pascal Teixeira Da Silva.

Monsieur, vous avez successivement représenté la France au Portugal et en Autriche, puis vous avez été nommé en septembre dernier à une fonction toute nouvelle en France : celle d'ambassadeur chargé des migrations. Votre nomination, et c'est un point qui compte, montre le degré de priorité que le Président de la République souhaite donner aux questions de migration et d'asile. Cela nous semble important parce qu'il s'agit d'une question d'actualité, hautement sensible pour l'opinion publique, mais aussi et surtout parce que c'est un sujet pour les décennies à venir et pour le monde entier. Les problèmes migratoires vont se poser dans des termes de plus en plus aigus dans les prochaines décennies en raison du « boom » démographique de l'Afrique et du changement climatique.

Comme l'indiquait le plan d'action du 12 juillet dernier, le Président de la République a souhaité refonder notre politique d'immigration et d'asile. Un des volets de cette refondation sera constitué du projet de loi qui viendra prochainement en débat, et dont je demanderai en Conférence des présidents que notre commission soit saisie pour avis dès qu'il sera déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Dans ces domaines essentiels, la commission des Affaires étrangères a en effet à s'exprimer sur un certain nombre de points.

Vous êtes en charge du volet international de ce plan d'action, des relations avec les pays de transit et d'origine, en coopération avec un certain nombre d'homologues européens, ainsi que des instruments de la politique migratoire externe, dont vous nous parlerez certainement. S'agissant des aspects multilatéraux, vous êtes notamment en liaison avec l'ONU. Vous avez déjà effectué des déplacements très importants dans un certain nombre de pays – le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Maroc, la Tunisie ou encore le Niger. Nous allons donc vous entendre sur le volet international et diplomatique de l'action que la France peut conduire en matière de migrations et d'asile.

**M. Pascal Teixeira Da Silva, ambassadeur chargé des migrations.** Je suis très honoré d'être parmi vous, alors que je reviens tout juste – ce matin – d'un déplacement au Sénégal, après d'autres pays. Je voudrais d'abord préciser de quoi je suis chargé, car l'intitulé de ma fonction peut paraître très ambitieux : étant pour l'instant seul, même si je travaille bien sûr en étroite coopération avec tous les ministères et toutes les directions concernés, comme avec les opérateurs de l'État, je ne peux pas m'occuper de tout...

Comme vous l'avez souligné, je suis en charge du volet international du plan d'action « asile et migrations » qui a été présenté le 12 juillet dernier. Par rapport à certains homologues européens, j'ai pour avantage d'être missionné à la fois par le ministre de l'Europe des affaires étrangères et par celui de l'intérieur. Je rends compte aux ministres et à leurs cabinets, en permanence, et je me trouve également placé sous le regard constant du cabinet du Premier ministre et de l'Élysée. Certaines réunions se tiennent au plus haut niveau, ce qui témoigne de la grande attention politique que nos autorités portent à ce sujet. Le fait d'avoir nommé un ambassadeur en conseil des ministres en est une illustration.

Je commencerai par les piliers sur lesquels l'approche française repose – et je me réfère en l'occurrence à ce qu'a déclaré le Président de la République : afin de préserver la mobilité légale et de la développer autant que possible – mais c'est l'objet d'un débat –, de préserver également l'asile et d'en garantir l'acceptabilité sociale et politique, il convient de lutter contre l'immigration régulière, sans quoi tout sera confondu et rejeté. Il importe ainsi de maintenir la distinction entre les réfugiés et les migrants économiques, comme entre les migrants réguliers et irréguliers. Cela peut sembler une évidence, mais un tel rappel me paraît important dans le contexte actuel, pour plusieurs raisons.

D'abord, comme c'est le cas depuis 2015, même si c'est désormais d'une manière atténuée, puisque les flux irréguliers ont diminué sur les trois voies existant en Méditerranée, on continue à avoir des flux mixtes, mêlant des personnes éligibles à la protection internationale au titre de la convention de Genève de 1951 et des migrants économiques, qui fuient simplement la mauvaise gouvernance, la pauvreté, le sous-développement et les inégalités, parmi toute une série de causes. Les migrants économiques s'engouffrent, en quelque sorte, dans la brèche ouverte par les réfugiés syriens et dans celle que la Libye continue d'offrir compte tenu de sa situation chaotique. Nous sommes obligés, de fait, d'accueillir des personnes qui ont des statuts différents mais qui se trouvent mélangées. Ce n'est pas *a priori* inscrit sur leur visage... La détermination du statut dont ils relèvent nécessite alors d'appliquer un certain nombre de procédures.

Autre raison, découlant de la première, l'idée se développe au sein des organisations internationales concernées et des organisations non gouvernementales (ONG) que le critère à retenir est celui de la vulnérabilité. Dans cette perspective, les questions de statut, à savoir l'application ou non de la convention de Genève, resteraient certes importantes, mais la vulnérabilité devrait constituer un critère d'action et de protection. C'est indéniable sur le plan humanitaire, mais il faut veiller à ne pas détricoter la convention de Genève. Il s'agit d'un instrument important alors qu'il existe encore beaucoup de régions dans le monde où des personnes fuient en masse des guerres ou des conflits, des dictatures et des persécutions politiques, religieuses ou ethniques. Il faut faire attention aux grands textes adoptés juste après la seconde guerre mondiale ou dans les années 1950 et 1960 : compte tenu de l'état du monde, mon expérience des questions multilatérales me conduit à penser que l'on n'arriverait pas à des résultats aussi remarquables aujourd'hui si l'on devait renégocier ces textes. Prenons garde, même si les préoccupations et les intentions de ceux qui lancent le débat autour du critère de la vulnérabilité sont tout à fait respectables.

Une difficulté supplémentaire est liée à la notion de réfugiés climatiques, qui n'est absolument pas fondée juridiquement. La France estime qu'utiliser ce terme dans un autre contexte que celui de la convention de Genève est dangereux, à la fois pour les raisons que je viens d'indiquer, et parce qu'il serait extrêmement difficile de déterminer ce qu'est vraiment un réfugié climatique. Les causes climatiques existent, mais elles se mêlent à beaucoup d'autres facteurs, tenant en particulier à la gouvernance au sens large. Ce n'est pas parce que des phénomènes climatiques se déroulent que leur gestion est nécessairement mauvaise. À la question des ressources s'ajoute par ailleurs celle des inégalités.

Comme l'a souligné le Président de la République, dans plusieurs discours, notre situation n'est pas satisfaisante : on accueille mal en France, on examine mal les situations individuelles, on intègre mal ceux qui sont fondés à demeurer sur le territoire et on renvoie mal ceux qui n'ont pas vocation à y demeurer. Il y a donc beaucoup à faire. D'où le plan d'action sur l'asile et la migration, ainsi qu'un projet de loi dont je comprends qu'il sera soumis au Parlement au mois de février prochain.

J'évoquerai successivement les trois grands volets : la mobilité légale, l'asile et l'immigration irrégulière.

La mobilité existe. Sur ce point, permettez-moi de vous renvoyer aux chiffres qui viennent d'être publiés par la direction générale des étrangers en France : on observe une augmentation du nombre de visas délivrés. Même s'il y a beaucoup de visas de tourisme dans le total, ceux de long séjour étaient en hausse de près de 8 % en 2017 et les premiers titres de séjour délivrés de près de 14 %. Il est souvent question d'une « forteresse » qui serait érigée ou d'une « fermeture des frontières », mais les chiffres montrent le contraire – il est vrai, néanmoins, que l'on peut leur faire dire beaucoup de choses...

La vraie problématique est celle de la composition de la mobilité légale : l'immigration familiale reste le premier motif de délivrance des premiers titres de séjour, avec 91 000 titres sur un total de 262 000, les étudiants et les migrants économiques représentant de moindres proportions, malgré une progression des premiers, ce qui témoigne de l'attractivité et du rayonnement de la France. Il est également intéressant de noter que l'immigration familiale est quasiment en stagnation, alors que les autres motifs de délivrance ont connu une augmentation.

Les facteurs d'évolution sont nombreux et dépassent largement mes compétences. Je voudrais néanmoins souligner que les pays d'origine, notamment ceux avec lesquels nous avons un problème d'immigration irrégulière, sont demandeurs d'une mobilité légale à caractère circulaire qui a du mal à se développer. Les personnes arrivant en France dans des conditions régulières sont trop souvent incitées à rester plutôt qu'à retourner chez elles par la suite. C'est particulièrement le cas des étudiants : la proportion de ceux qui restent en France est l'une des plus élevée parmi les pays en accueillant en grand nombre. Un des enjeux est d'instaurer des mécanismes permettant de créer une autre approche en vue de faciliter la circularité. Je pense que le futur projet de loi contiendra des éléments sur ce plan.

Au-delà des aménagements techniques qui peuvent paraître souhaitables, on peut se demander si une sorte de *quid pro quo* est possible entre le développement de la mobilité légale et la réduction de l'immigration irrégulière. C'est un pari qui est fait, ou une revendication qui est présentée, mais j'avoue humblement que je suis encore agnostique sur cette question. Je n'exerce mes fonctions que depuis quatre mois et je n'ai pas vu d'étude scientifique suffisamment étayée et probante qui démontrerait l'existence de vases communicants. C'est peut-être le cas, mais je n'en sais rien. Il s'agit en tout cas d'un sujet crucial, qui mériterait une investigation très approfondie : on est là au cœur de notre politique migratoire et du dialogue que nous avons avec les pays d'origine.

Pour en terminer sur le chapitre des mobilités légales, je voudrais souligner que des dispositifs existent déjà. Je pense en particulier aux accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire qui nous lient avec sept pays. Ces accords, conclus dans les années 2006-2010, comportent trois grands piliers : le développement de la mobilité légale, à destination des salariés, des étudiants, des jeunes professionnels et des travailleurs saisonniers, l'amélioration des retours et des réadmissions, et enfin des financements pour des projets de développement solidaire, axés notamment sur la formation professionnelle et tout ce qui est susceptible de traiter une partie des causes profondes de l'émigration, y compris en impliquant les diasporas.

Le bilan, selon un rapport réalisé il y a quelques années déjà, est mitigé. Pour avoir participé au comité de suivi de deux accords, je peux confirmer qu'ils ne sont pas

entièrement satisfaisants et qu'il est assez difficile de les faire mieux fonctionner. Il y a, bien sûr, la question de la volonté politique, en particulier pour les retours et les réadmissions, mais il n'est pas non plus très facile de décréter, s'agissant de la mobilité légale, qu'il faudrait tant de Tunisiens ou tant de Sénégalais dans tel secteur d'activité ou de convaincre de jeunes professionnels de venir en France. Les raisons, sur lesquelles je pourrai revenir, sont multiples. C'est un sujet qui mérite d'être revu, non pour renégocier de fond en comble les accords existants, mais pour voir ce qui peut être amélioré.

Je serai plus rapide sur l'asile, car je n'ai pas compétence pour la partie légale de cette question. Dans le contexte général de notre politique migratoire, la lenteur des procédures et la question du retour des déboutés du droit d'asile constituent des points prioritaires – le Président de la République s'est exprimé en ce sens, et le Gouvernement a annoncé que le projet de loi comporterait un certain nombre de dispositions dans ce domaine. Il y a en effet de nombreuses améliorations à apporter.

Les réfugiés qui traversent la Méditerranée, au sein de flux mixtes, sont exposés à de graves périls lors de la traversée du Sahara, de leur séjour en Libye, puis du passage de la Méditerranée. Il est plus humain et plus raisonnable d'essayer de les réinstaller depuis les pays de transit. Les réinstallations concernent ainsi des réfugiés au sens de la convention de Genève, qui ont été enregistrés par le HCR et qui ont par ailleurs un projet migratoire : tous ceux qui se trouvent dans des pays de transit ne souhaitent pas aller en Europe. À titre d'exemple, l'essentiel des 60 000 Maliens qui ont trouvé refuge à l'Ouest du Niger – ils ont quitté leur pays à cause des combats et de la poussée des groupes djihadistes – attendent que la situation redevienne normale de l'autre côté de la frontière et n'ont aucune envie d'être réinstallés en France ou plus généralement en Europe.

La réinstallation fait partie de ce que prévoit la déclaration adoptée le 28 août dernier lors d'un sommet réunissant l'Union européenne, quatre de ses États membres et trois pays de transit, notamment le Niger et Tchad. En ce qui concerne la France, le Président de la République a annoncé que nous réinstallerions 10 000 réfugiés en deux ans, dont 3 000 en provenance d'Afrique – depuis le Niger, le Tchad et le territoire libyen. Dans ce dernier cas, il s'agit de personnes transférées vers le Niger par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ce qui a déjà concerné 25 personnes jusqu'à présent.

Le troisième et dernier volet, qui constitue le cœur de ma mission, est la lutte contre l'immigration irrégulière. Je vais utiliser des termes propres aux démographes et aux statisticiens en parlant de « flux » et de « stocks », mais je tiens à préciser que cela n'a pas de connotations particulières dans ma bouche : je sais que leur emploi pour désigner des êtres humains est parfois critiqué, mais je le ferai dans un sens purement technique.

On distingue généralement par commodité les pays d'origine, de transit et de destination. Mais la distinction entre ces catégories est en réalité très théorique. Presque tous les pays relèvent de ces trois registres. Le Maroc, par exemple, est de manière croissante un pays de transit, notamment sur ce que l'on appelle la voie de la Méditerranée occidentale, avec 28 000 traversées au départ de ce pays en 2017, soit deux fois plus que l'année précédente ; c'est aussi un pays de destination pour des migrants subsahariens, ce qui suscite d'ailleurs des tensions – des incidents ont eu lieu il y a quelques semaines ; c'est enfin un pays d'origine, de manière assez récente. L'année dernière, les Marocains représentaient ainsi la quatrième nationalité de migrants irréguliers, avec plus de 10 000 personnes ayant traversé la Méditerranée occidentale, mais aussi centrale, *via* la Libye. De même, si la Côte d'Ivoire est un pays de destination, avec près d'un quart de la population d'origine étrangère, ce qui

n'est pas un phénomène récent, il s'agit également d'un pays de transit, dans une certaine mesure, et d'un pays d'origine. En 2017, c'était ainsi le deuxième pays d'origine des flux irréguliers, avec 12 600 personnes, le quatrième pays d'origine l'année précédente, avec près de 14 000 personnes, et le cinquième en 2015. Il faut donc garder en tête que les problématiques sont assez imbriquées et veiller à prendre en compte cette réalité dans les dialogues que nous menons avec les pays tiers.

Comment prévenir les départs ? On évoque toujours les fameuses « causes profondes », mais la question est extrêmement complexe – on pourrait en discuter pendant des heures... D'où la nécessité de mieux connaître les profils des migrants et les facteurs des départs irréguliers. Ce sont toujours des questions que je pose lors de mes déplacements à l'étranger, aussi bien aux autorités locales qu'à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui est toujours très bien documentée. Je constate qu'il n'y a pas de profils types, même si l'on peut dégager des caractéristiques communes à un certain nombre de pays.

Il s'agit majoritairement d'hommes jeunes, entre 16 et 30 ans, qui ne font pas partie des plus démunis ou des plus analphabètes. Ce ne sont pas, bien sûr, les plus qualifiés, mais plutôt des gens venant d'une sorte d'entre-deux : des jeunes ayant suffisamment d'esprit d'entreprise et de capacités à mobiliser des ressources pour prendre la route de l'émigration. Ayant parfois connu des « petits boulots » dans une économie informelle qui joue un rôle très important en Afrique subsaharienne, ils ont le sentiment de se trouver dans une impasse et qu'il leur faut donc tenter le voyage. Beaucoup d'entre eux rêvent aussi de devenir footballeurs : ce sport est une métaphore du monde globalisé et, en partie, un miroir aux alouettes. À cela s'ajoutent des facteurs régionaux, certains espaces ayant plus que d'autres une tradition d'émigration, régulière ou irrégulière.

Là aussi, nous avons besoin d'avoir davantage de connaissances. Pour traiter les causes, il faut bien connaître les symptômes et j'espère en avoir une idée plus précise dans quelques mois. Par ailleurs, il faut souligner que le développement économique et social, la lutte contre les inégalités et surtout la mauvaise gouvernance, dans toutes ses dimensions, ainsi que la question démographique, assez largement taboue, appellent des actions à très long terme qui dépassent largement ma mission.

L'implication des diasporas dans le développement des pays d'origine est un axe d'effort de la politique française et européenne. Des expériences ont été menées depuis quelques années, notamment au Sénégal dans le cadre du Programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement (PAISD), qui réussit très bien à mobiliser la diaspora en France et produit d'excellents résultats en matière d'investissements dans les infrastructures et d'investissements productifs, en collaboration très étroite avec les communautés d'origine. C'est sans doute une formule qui mériterait d'être répliquée dans d'autres pays. Il faut néanmoins être conscient que cela nécessite de réunir un certain nombre de conditions, notamment par un travail de persuasion très exigeant et qui demande du temps.

Les actions de communication, d'information et de dissuasion constituent un autre moyen de prévenir les départs. C'est une problématique qui émerge de plus en plus depuis un reportage réalisé par CNN sur l'esclavage et la vente aux enchères de migrants en Libye, mais ce n'est pas facile pour autant. Dans un grand nombre de pays, la migration est considérée comme naturelle, c'est-à-dire comme un droit. Engager une action de dissuasion est donc politiquement compliqué. On peut faire intervenir des migrants revenus de Libye ou d'Europe après avoir connu des expériences très amères, comme je l'ai vu en Guinée, pour essayer de faire comprendre que la migration n'est pas si aisée, que l'Europe ne constitue pas un paradis

et que, si l'on est entreprenant, on peut aussi tenter sa chance dans son pays en aidant à le bâtir. C'est une dimension qui prend un certain essor, mais les questions du « quoi », du « comment » et du « qui » ne sont pas simples à régler.

Les mesures de renforcement capacitaire sont un autre volet à développer afin de prévenir les flux irréguliers. Une grande partie des pays en cause ont des déficits importants en matière de contrôle des frontières et plus largement, pour certains d'entre eux, de contrôle du territoire. Il s'agit notamment d'améliorer la lutte contre les réseaux criminels de passeurs ou de traite d'êtres humains et celle contre la fraude documentaire, qui peut être massive et dont témoigne le pourcentage de refus de délivrance de visas – essentiellement pour ce motif. Cela renvoie aussi à l'enjeu majeur que constitue l'état civil : certains documents de voyage, passeports ou cartes d'identité, utilisent une technologie dernier cri – ils sont sécurisés et biométriques –, mais reposent sur un état civil qui n'est absolument pas fiable. Il arrive qu'une même personne détienne un passeport, une carte d'identité et un permis de conduire, tous très modernes, sous trois identités différentes. Les états civils lacunaires ne sont pas tenus du tout ou de manière peu rigoureuse au regard de nos principes juridiques, alors que c'est un élément majeur pour lutter contre la fraude documentaire et pour faciliter les retours et les réadmissions. Au-delà de l'enjeu migratoire, il y a là un véritable enjeu politique. Car un vrai système d'état civil, fiable, est un outil fondamental de gouvernance et la connaissance de la population, notamment sa répartition et son évolution. C'est aussi un instrument pour l'exercice des droits démocratiques – les élections, notamment.

Un certain nombre de projets dans ce domaine sont en cours, certains financés par l'Union européenne, d'autres par la Banque mondiale. Les faire avancer n'est pas facile et exige tout un travail d'accompagnement, en fonction de la capacité des États concernés, très inégale, de leur engagement et de leur appropriation de la question.

Il existe de nombreux programmes de retour volontaire accompagné depuis les pays de transit. Vous aurez constaté que les pays africains se sont enfin mobilisés pour rapatrier de Libye leurs ressortissants, avec l'aide de l'OIM et en partie grâce à un financement européen.

S'agissant du « stock », c'est-à-dire des migrants en situation irrégulière, il existe trois voies, dont la première est celle du retour volontaire aidé.

Le dispositif français, mis en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (l'OFII) est, je crois, attractif et intéressant. Toutefois, les volumes en direction de l'Afrique – qu'il s'agisse du Maghreb ou de l'Afrique de l'ouest – sont peu importants et concernent souvent des personnes dont le titre de séjour est arrivé à échéance, comme les étudiants. Il est nécessaire de mener une action d'information, ce que fait l'OFII, mais aussi de mobiliser les diasporas. Le retour volontaire aidé, même accompagné d'un projet de réinsertion professionnelle ou d'une aide à la création d'entreprise, n'est pas encore bien vu et souvent perçu comme un échec, voire une humiliation tant pour l'intéressé lui-même que pour sa famille ou sa communauté. Offrir cette possibilité aux étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une mesure d'éloignement serait sans doute utile : il faut en effet que la personne concernée soit convaincue qu'il n'existe pas d'alternative et que cela est préférable à un retour forcé sec.

S'agissant du retour forcé, la situation, pour ce qui est du cadre légal, est assez contrastée et très incomplète. L'Union européenne tente de négocier, sinon des accords, du moins des arrangements sur les procédures en matière de retour et de réadmission, mais cela

s'avère assez difficile. De tels accords ont pu être conclus avec la Guinée et l'Éthiopie ces derniers mois et des négociations sont en cours avec la Gambie, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Nigeria. De manière générale, ces pays n'aiment pas les retours et le fait de conclure des accords spécifiques sur les procédures n'est pas très populaire.

La France, comme l'Union européenne, utilise des mesures incitatives, dans le cadre d'une approche globale. Mais il existe aussi des mesures restrictives : l'Union européenne s'est ainsi donné la possibilité en juin d'activer le lien « visas-réadmission ». Il a suffi d'en menacer le Bangladesh pour que le pays signe un arrangement sur les procédures. Il est vrai que la coopération des États d'origine pour la délivrance des laissez-passer consulaires est un point noir. Une partie importante de mon travail consiste à engager un dialogue afin d'encourager la coopération consulaire, et, ce qui est déterminant, la volonté politique.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** La commission des affaires étrangères, qui se saisira pour avis du projet de loi relatif à l'immigration, se penchera plus spécifiquement sur le volet européen, diplomatique et international, tant il est vrai que l'on ne peut envisager cette question uniquement à travers le prisme national. Nous poursuivrons nos auditions en entendant, dans les semaines qui viennent, les représentants du HCR et de l'OIM

Je suis heureuse d'accueillir Florent Boudié et Marie Guévenoux, membres de la commission des lois, ainsi que Valérie Beauvais, membre de la commission du développement durable et Dino Cinieri, membre de la commission des affaires économiques.

Sans tarder, je donne la parole aux représentants des groupes parlementaires.

**M. Éric Girardin.** Au nom du groupe de La République en marche, je vous remercie, monsieur l'ambassadeur, pour la qualité de votre exposé. Il nous a donné une vision de l'ensemble des causes et des phénomènes migratoires, ainsi que de la prévention et de la gestion des encours.

Je souhaite revenir sur la question des migrations climatiques. Étant donné les changements que nous vivons, le critère climatique deviendra sans doute l'un des critères les plus objectifs et les plus pertinents qui puissent justifier l'acte de migration.

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 n'évoque pas les réfugiés climatiques, qui constituent pourtant une partie importante des réfugiés potentiels dans le monde. Nicolas Hulot défend depuis longtemps une meilleure prise en compte de ces migrations imposées.

Ma question est donc simple : comment la France peut-elle amender la Convention de Genève pour ajouter une nouvelle condition et intégrer pleinement les réfugiés climatiques ?

**M. Pierre Cordier.** Madame la présidente, je me félicite, au nom du groupe Les Républicains, de ces auditions qui seront utiles dans la perspective de l'examen du projet de loi. Monsieur l'ambassadeur, je vous remercie de nous avoir communiqué ces informations. S'il est vrai que votre prise de fonctions récente ne vous permet pas d'appréhender la totalité du phénomène, le tableau que vous avez dressé demeure très inquiétant.

La tradition française d'accueil des réfugiés politiques est très ancienne. Il importe de la préserver, quels que soient les pays d'origine. Nous avons bien compris qu'il était



difficile de distinguer le « vrai du faux réfugié » – pardonnez-moi l'expression – et le texte ne pourra faire l'économie de cette question. La tâche de ceux qui iront rencontrer les migrants sur le terrain sera ardue, et on imagine que cela ne sera pas uniquement dû à la langue. Comment faire pour préserver cette tradition et ne pas la bafouer ? Ce sera toute la problématique du texte que nous examinerons en février.

Il est vrai que beaucoup de nos concitoyens sont inquiets et exigent des responsables politiques des réponses précises, les collègues ici présents, pour rencontrer les habitants de leur circonscription, peuvent en témoigner. Monsieur l'ambassadeur, comment abordez-vous la distinction entre « vrais réfugiés » et « faux réfugiés » ? Comment la France peut-elle préserver cette tradition d'accueil ?

**M. Michel Fanget.** Je voudrais saluer, au nom du Mouvement démocrate et apparentés, la décision du Président de la République de créer la fonction d'ambassadeur chargé des migrations. Il était temps que la France prenne de la hauteur sur ce sujet très sensible, qu'elle comprenne qu'il s'agit d'un phénomène international majeur, appeler à durer et sans doute à s'amplifier, et qu'elle engage sa diplomatie au service d'une gouvernance des migrations internationale, sinon mondiale.

Emmanuel Macron a montré à plusieurs reprises qu'il était pleinement mobilisé sur le sujet. À l'occasion du dernier sommet Europe-Afrique à Abidjan, il s'est emparé de la question urgente de la crise humanitaire en Libye, où des pratiques d'esclavage, notamment, ont été observées. Il a alors annoncé que la France et huit autres pays européens et africains s'étaient mis d'accord pour mener des opérations d'évacuation d'urgence, dans les prochains jours et les prochaines semaines. Monsieur l'ambassadeur, pouvez-vous nous dire si cette annonce s'est concrétisée, et comment ? Les *hot spots* au Tchad et au Niger, évoqués à cette occasion, seront-ils mis en place ? Cela permettrait aux migrants en provenance d'Afrique subsaharienne d'effectuer leur demande d'asile vers la France dans ces pays, plutôt que de risquer leur vie en traversant la Libye puis la mer Méditerranée.

Lors de ses vœux au corps diplomatique, le Président a évoqué à plusieurs reprises des missions extérieures organisées par la France fin 2017, qui ont donné leurs premiers résultats. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Enfin, j'ai parlé de l'importance des migrations et de la nécessité d'une gouvernance internationale, voire mondiale : où en est l'élaboration du Pacte mondial pour les migrations, annoncé pour cette année ? Quelle est la position française dans le cadre de ces négociations ?

**M. Maurice Leroy.** Monsieur l'ambassadeur, je vous remercie, au nom du groupe UDI, Agir et indépendants, de nous avoir apporté votre éclairage précieux. Michel Fanget a parlé de l'inexorable flux des migrants qui, à vous entendre, ne promet que d'augmenter dans les années à venir. Nous avons bien conscience que vous n'occupez ce poste que depuis quatre mois, mais vous avez été ambassadeur auparavant. Aussi, quelles sont vos recommandations pour mieux contrôler les frontières, et par conséquent mieux maîtriser ces flux migratoires ? L'efficacité de la lutte contre les réseaux criminels dépend-elle uniquement de l'augmentation des effectifs et des moyens alloués, ou de la mise en œuvre d'autres méthodes à moyens constants ? S'il ne s'agit que d'une question de moyens, pouvez-vous nous donner une idée des moyens supplémentaires que la France et ses partenaires européens doivent consacrer à cette lutte ? Enfin, je me joins à la question de Michel Fanget sur les *hot spots*.

**M. Alain David.** Je m'exprimerai au nom du groupe Nouvelle Gauche. La semaine dernière, dans le journal *Le Monde*, Jean Pisani-Ferry et Thierry Pech, aux côtés d'intellectuels ou de syndicalistes, se sont interrogés sur la duplicité de la parole présidentielle au sujet des migrants, redoutant un double langage, « celui des tribunes et celui de la nuit ». Hier, l'écrivain Yann Moix a publié une virulente tribune dans le journal *Libération*, dénonçant le double langage du Président lors de sa visite à Calais.

Ma question vise à lever le doute sur cette éventuelle duplicité. Le 20 décembre, le Gouvernement a annoncé qu'il renonçait à inscrire dans son projet de loi sur l'immigration et l'asile la possibilité de renvoyer les demandeurs d'asile effectuer leurs démarches dans le pays tiers sûr non-européen par lequel ils seraient passés avant d'arriver.

Or le Gouvernement négocie au Conseil européen un projet de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale, qui définit de façon très large la notion de « pays sûr », sans se préoccuper par exemple de savoir s'il y existe une protection au titre du droit d'asile comparable à celle des pays de l'Union. Le projet de texte propose même que soient considérés comme sûrs des pays où certaines catégories de personnes sont menacées ou dont certaines régions sont en guerre.

Ce projet de règlement serait d'application directe et conduirait ainsi à instituer en France une faculté à laquelle le Gouvernement avait semblé renoncer en décembre. Pouvez-vous confirmer, monsieur l'ambassadeur, que la position choisie au niveau national ne sera pas contredite par la France au Conseil européen ?

**M. Jean-Paul Lecoq.** Je prends la parole au nom du groupe de la Gauche démocrate et républicaine. Depuis le début de notre rencontre, je me demande ce qui justifie que notre réunion se tienne à huis clos. Les Français placent au premier rang de leurs priorités les questions touchant à l'immigration, le Président de la République en a fait une priorité de son action, et nous, nous nous réunissons à huis clos. Pourquoi ? Parce que l'on n'a pas envie d'en discuter devant les gens ? Autant je peux comprendre que le huis clos s'impose lorsqu'il existe un secret-défense, autant je le trouve anormal aujourd'hui.

L'idée d'aller dans les pays de départ est bonne, monsieur l'ambassadeur, pour convaincre les dirigeants d'agir ensemble, créer les conditions et limiter autant que faire se peut les migrations. Mais il faut aussi y rencontrer les mères de ces garçons qui risquent leur vie pour la famille. Car s'ils sont prêts à traverser le désert ou la mer, c'est qu'il existe souvent des motivations familiales, comme au Mali ou au Niger. Je ne l'imaginai pas avant qu'ils ne me l'expliquent, et cela m'a stupéfié. Il faut donc aussi aller au contact des populations pour mesurer ce qui motive l'émigration.

Par ailleurs, de quels moyens dispose-t-on pour contraindre les pays de départ ? On lit que l'on peut limiter l'aide au développement ou le nombre de visas s'ils refusent toute collaboration, mais je ne suis pas certain que ce soit par le biais de telles mesures qu'il faille envisager la question des migrations.

S'agissant des mineurs, nous devons créer les conditions de leur intégration en France, surtout si l'on ne parvient pas à identifier leurs familles – qui, pour certaines, ont péri.

Enfin, je pense que notre pays doit assumer ce qu'il fait. Lorsque la France va détruire la Libye, elle doit en assumer les conséquences, jusqu'au bout – jusqu'à la réparation. Lorsque notre pays colonise Mayotte, il doit en assumer les conséquences en matière

d'immigration : les Comoriens qui passent sur l'île de Mayotte font partie des statistiques, et aussi des morts en mer.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** M. l'ambassadeur vous répondra, monsieur Lecoq. Pour ma part, si je préfère que les auditions soient ouvertes au public, je comprends fort bien que les personnes auditionnées puissent demander le huis clos. Je préfère en tout cas entendre l'ambassadeur à huis clos que de ne pas l'entendre du tout, et le remercie d'être venu dans notre commission – une première pour lui.

**M. Hubert Julien-Laferrière.** Je partage le sentiment de beaucoup d'entre nous : le XXI<sup>e</sup> siècle sera un siècle de migrations, si l'on considère les changements climatiques auxquels seront confrontés les continents, dont viennent déjà la plupart des migrants, et la croissance démographique, aussi bien en Afrique qu'en Asie. On sait que le nombre d'Africains doublera d'ici à 2050 et qu'il pourrait être multiplié de nouveau par deux d'ici à la fin du siècle.

Je voudrais m'arrêter sur les chiffres, dont vous avez dit vous-même que l'on pouvait leur faire dire beaucoup de choses. On affirme que l'on a dépassé en France les 100 000 nouvelles demandes d'asile en 2017. Qu'en est-il exactement ? Certaines ONG affirment que ce sont 73 689 premières demandes d'asile qui ont été déposées auprès de l'OFPRA en 2017, le reste étant constitué de dossiers concernant des demandes en réexamen ou des mineurs accompagnant leurs parents – seuls les adultes peuvent déposer une demande.

Toutes les statistiques récapitulatives de ces trente dernières années prennent pour comparaison les premières demandes donnant lieu à l'ouverture d'un dossier à l'OFPRA. Si l'on compare ces 73 689 premières demandes d'asile déposées en 2017 avec les 61 422 demandes déposées en 1989, on constate une hausse, mais ce n'est pas l'explosion dont on parle aujourd'hui.

Dernier point, vous avez expliqué qu'il fallait traiter les causes profondes de l'émigration. Il se trouve que, en marge du déplacement du Président de la République en Afrique, j'ai eu l'occasion de recueillir le témoignage bouleversant de deux jeunes Ivoiriens qui avaient tenté l'aventure. Elle s'est arrêtée en Méditerranée pour le premier et dans un cachot libyen où l'avaient jeté des esclavagistes pour le second. Ce que vous avez dit est assez juste, il s'agit dans ces deux cas, et comme souvent, de jeunes issus, en quelque sorte, de la classe moyenne. Je ne suis pas certain que l'aide au développement, que je défends par ailleurs en tant que rapporteur pour avis, soit forcément une réponse. Les recherches le montrent : si l'aide au développement augmente le revenu moyen dans les pays de départ, il n'est pas sûr qu'elle ne constitue pas un encouragement à l'émigration.

**Joachim Son-Forget.** Merci pour vos propos, monsieur l'ambassadeur. Ma question porte sur la relation entre migration et aide au développement, celle-ci étant censée combattre les causes profondes du départ – pauvreté, manque de perspectives, conflits et leurs conséquences. Ce mécanisme hypothétique, quoique intuitif, n'est pas toujours corroboré par les observations empiriques et certaines études suggèrent qu'une faible part de l'aide au développement, au niveau mondial, est susceptible d'affecter les causes premières de la migration.

Par ailleurs, d'après les travaux de Michael Clemens du Center for Global Development, il existerait une relation non linéaire entre niveau de développement et migration. L'émigration représentant un coût, ce n'est pas dans les niveaux de développement

les plus faibles qu'elle est la plus forte. Les taux de migration tendent à augmenter avec le niveau de richesse puis diminuent à nouveau à partir d'un PIB *per capita* de 6 000 à 8 000 dollars.

J'ai pu le constater lors d'un déplacement récent au Nigeria. Les ressortissants nigériens qui ont été rapatriés de Libye ne venaient pas du bassin du lac Tchad, parmi les peuples plus agraires et les plus pauvres, mais de Benin City. Il convient donc de s'interroger sur les motivations de ces personnes, qui rêvent d'un Occident merveilleux, mais qui ne sont pas les plus pauvres.

Ma question est la suivante : comment articuler efficacement notre politique de développement et notre politique migratoire ? Comment insister sur la nécessité d'assister les pays dans leur transition d'économie intermédiaire, lorsque la tentation migratoire est la plus forte, vers un niveau de développement mature, grâce auquel les gens auraient envie de rester ?

**M. Christian Hutin.** Monsieur l'ambassadeur, vous avez décrit par le détail les lettres de créance que le Président de la République vous a confiées il y a quatre mois. Je ne pense pas qu'il y ait de hasard : votre feuille de route comprend-elle la préparation du projet de loi ? En d'autres termes, votre fonction est-elle liée au texte qui nous sera prochainement soumis ?

Vous avez évoqué une forme d'immigration choisie, à la Canadienne : est-elle envisagée dans le cadre de vos fonctions ? Allez-vous vous intéresser à ce problème ?

Vous avez dit aussi que vous étiez seul : quels sont les moyens dont vous disposez ? Travaillez-vous avec le corps préfectoral ? Je pense en particulier au sous-préfet de Dunkerque, qui travaille formidablement bien et passe un temps considérable sur cette question. À Grande-Synthe sont installés 300 migrants : leur sort n'a pas été évoqué et les Britanniques n'ont pas du tout parlé d'aider la région du Dunkerquois.

Enfin, je souhaiterais que l'on ne parle plus de « stock ». Ce terme me gêne énormément. J'ai eu accès à des écoutes téléphoniques de passeurs dunkerquois, qui parlaient de « Stück », ce qui convoque des souvenirs absolument abominables puisque c'était le même terme que les nazis employaient pour parler d'une population qui elle-même était en danger. Il faut donc bannir le terme de « stock ».

Vos lettres de créance contiennent-elles une idée, ou un soupçon de régularisation ? Je pense à la loi Réséda, mise en œuvre par Jean-Pierre Chevènement en 1998, et à l'opération massive de régularisation – plus de 100 000 titres de séjour accordés – qui a suivi l'élection de François Mitterrand.

**Mme Jacqueline Maquet.** Monsieur l'ambassadeur, comme certains de mes collègues, j'ai assisté la semaine dernière à la visite du Président de la République à Croisilles et à Calais. Dans son discours, Emmanuel Macron est revenu sur les accords du Touquet et les accords de Dublin.

Les accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni sont régulièrement critiqués par nombre de responsables français, car ils donnent le sentiment que la France doit gérer à elle seule la frontière franco-britannique. Ces accords, encore pertinents aujourd'hui, ne devraient-ils pas faire l'objet de protocoles additionnels ?

Quant aux accords de Dublin, ils ne sont pas sans conséquences, puisqu'ils découragent nombre de migrants et de réfugiés à se rendre dans les centres d'accueil et d'orientation (CAO) et les centres d'accueil et d'examen de situation (CAES), de peur d'être renvoyés dans le premier pays dans lequel ils se sont enregistrés. Aussi préfèrent-ils rester en marge des structures d'accueil et de la société, avec les conséquences dramatiques que nous connaissons. Comment jugez-vous ces accords et quelles sont les améliorations que vous préconisez ?

**M. Didier Quentin.** Monsieur l'ambassadeur, certains de ces flux migratoires peuvent-ils s'apparenter à une fuite des cerveaux ? Autrement dit, le départ de personnes assez qualifiées n'aboutit-il pas à une perte de compétences pour ces pays ? À une époque, il se disait qu'il y avait plus de médecins béninois à l'Assistance publique de Paris, que dans tout le Bénin !

**M. Florent Boudier.** Madame la présidente, merci de m'accueillir, avec Marie Guévenoux, dans votre commission. Monsieur l'ambassadeur, votre mission est importante et, au fond, presque expérimentale. C'est une première, dans un contexte où l'exécutif tente, sur la question de l'asile et de l'immigration, d'avoir une vision globale.

La question des laissez-passer est déterminante dans les procédures d'éloignement et constitue une difficulté substantielle. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Gouvernement envisagerait de porter à 90 jours la durée de rétention administrative. Pourriez-vous dresser un état des lieux dans ce domaine ? Quelle est la durée moyenne d'obtention d'un laissez-passer ? Quels sont les pays avec lesquels la coopération est, manifestement, plus difficile ?

**M. Pascal Teixeira da Silva.** Monsieur Girardin, comme je l'ai dit au début de mon intervention, nous ne sommes pas favorables à une révision de la convention de Genève. Il faut être plus pragmatique. Il y a – et il y aura – indéniablement de plus en plus de déplacés climatiques, souvent d'ailleurs déplacés dans leur propre pays ou dans les pays voisins. Mais il n'y a pas de causes climatiques uniques et une même situation peut être traitée de différentes manières selon les États. S'il faut porter à ces déplacés l'assistance dont ils ont besoin, il serait dangereux de renégocier cette convention car on risquerait d'aboutir à un texte beaucoup moins protecteur qu'il ne l'est actuellement.

S'agissant des vrais et des faux réfugiés, toute la difficulté réside dans les flux mixtes. Il est nécessaire d'identifier le plus en amont possible sur les routes migratoires les personnes éligibles à une protection internationale au titre de la convention de Genève, avant qu'elles s'engagent sur des voies périlleuses. L'objectif fondamental du Président de la République et du Gouvernement est de maintenir cette distinction entre réfugiés et migrants économiques et d'accélérer le traitement des procédures d'asile.

Concernant les évacuations de Libye, en marge du sommet d'Abidjan, un plan en neuf points visant notamment à améliorer l'accès humanitaire et l'accès des organisations internationales – OIM, HCR – aux migrants et aux réfugiés, dans les fameux camps qui sont en partie sous contrôle gouvernemental, a effectivement été élaboré. Il s'agit aussi d'accélérer deux types d'opérations : les retours volontaires aidés, sous l'égide de l'OIM, des migrants qui ne sont pas éligibles à la protection internationale vers leur pays d'origine, et les évacuations de réfugiés, sous l'égide du HCR.

L'OIM a ainsi rapatrié vers leur pays d'origine environ 30 000 migrants ; l'objectif est de parvenir à 40 000 rapatriements supplémentaires. Cette opération nécessite non seulement des moyens financiers – sur les 200 millions d'euros dont elle a besoin, l'OIM en a déjà reçu 100 de l'Union européenne – mais aussi la coopération des pays d'origine pour la délivrance de titres de voyages et de laissez-passer. Jusqu'à présent, les pays africains d'origine étaient assez peu coopératifs. Ils le sont devenus par la force des choses car les images ont beaucoup choqué et que prêter son concours à une opération de rapatriement est plutôt considéré comme valorisant auprès de l'opinion publique. En pratique, les choses ne se passent pas toujours de façon idéale car certains pays n'ont de représentation ni diplomatique ni consulaire en Libye. Il faut alors passer par des espèces de chefs communautaires improvisés, plus ou moins efficaces, coopératifs et intègres. Ces chefs, qui sont, de fait, les intermédiaires locaux, se font en effet rémunérer. Bref, cette opération n'est pas facile même si l'OIM estime que ses conditions de travail et d'accès se sont améliorées.

La situation est plus compliquée pour le HCR. Le nombre de réfugiés est estimé à 42 000 mais je pense qu'il est plus important. En outre, les Libyens, qui ne sont pas signataires de la convention de Genève, ne reconnaissent *prima facie* que huit nationalités comme éligibles à la protection internationale : les Palestiniens, les Irakiens, les Syriens, les Érythréens, les Somaliens, les Soudanais et les Éthiopiens de l'Oromo, auxquels ils ont ajouté les Yéménites. Toutes les autres personnes sont dans une catégorie indéterminée, ce qui complique le travail d'évacuation des réfugiés accompli par le HCR, soit vers des centres de transit, soit dans le cadre d'opérations de réinstallation.

Le Pacte mondial donnera lieu à une grande négociation cette année. L'objectif n'est pas d'avoir un document juridiquement contraignant ni une simple déclaration mais d'élaborer un programme d'actions concrètes qui soit suffisamment équilibré et qui prenne en compte les points de vue des différents pays d'origine, de transit et de destination. Il faudra aussi trouver un équilibre entre droits et devoirs des migrants, et définir ces droits – protection des droits de l'homme, droit à un travail décent, etc. Il y a en la matière beaucoup de choses à améliorer car dans de nombreux pays de la planète, les situations laissent à désirer – c'est un euphémisme. La France a fait des propositions. Le dispositif français applicable aux mineurs non accompagnés est ainsi assez protecteur, ce qui n'est pas le cas partout.

L'objectif de ce programme d'actions est aussi d'échanger les bonnes pratiques et d'améliorer la situation en tenant compte de l'ensemble des points de vue. Or le fait que les États-Unis se soient retirés du processus de négociations juste avant la conférence qui a eu lieu au Mexique au début du mois de décembre est une mauvaise nouvelle pour le multilatéralisme en général et pour cette négociation en particulier. Cela met l'Europe au premier plan. Si la problématique est internationale, on voit bien en effet qu'il y a des tropismes régionaux. Les Latino-américains se préoccupent surtout de la politique migratoire américaine. En Asie du Sud et du Sud-Est, les migrations s'effectuent essentiellement vers les pays du Golfe qui sont assez imperméables aux critiques. Reste la revendication africaine vis-à-vis des Européens, le risque étant qu'elle soit outrancière, telle celle du ministre malien de l'extérieur. Ce dernier considère en effet que pour régler le problème de l'immigration irrégulière, il faut libéraliser les visas et régulariser en masse la situation des personnes se trouvant irrégulièrement sur le sol européen. Certes, on peut aborder les négociations de cette façon mais ce ne sera pas très productif. Il faut aboutir à un texte qui soit consensuel tout en permettant des progrès concrets.

La question des réseaux est complexe mais cruciale, Monsieur Leroy. Plusieurs actions doivent être menées, à commencer par le renforcement capacitaire dans les pays

concernés. Lors de mes tournées sur place, je me suis rendu compte que certains services de police manquaient cruellement de moyens. Ce renforcement capacitaire est en cours et doit se poursuivre, dans le cadre non seulement cadre bilatéral mais aussi européen. L'échange de renseignements, à la fois entre pays africains et entre pays africains et européens, doit également progresser, de même que la coopération régionale en Afrique, qui reste très insuffisante, informelle et marquée par la défiance. Enfin, il est nécessaire de mieux connaître les phénomènes de réseaux. Autant, on identifie assez aisément ces réseaux en Libye et au Niger, autant la liberté de circulation au sein de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CÉDÉAO) rend les filières de passeurs moins évidentes à détecter. Ce travail de connaissance du phénomène, auquel contribue le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU), revêt une dimension européenne. Nos partenaires allemands, espagnols et italiens commencent d'ailleurs à s'investir au Niger et au Mali.

En ce qui concerne le régime commun d'asile, je préfère ne pas vous répondre car je ne suis pas compétent en matière de négociations de textes européens. Il faudrait interroger les ministères de l'Europe et des affaires étrangères et de l'intérieur.

Monsieur Lecoq, Mme la présidente vous a répondu s'agissant du huis clos. Nommé depuis quatre mois à ce poste, j'ai répondu volontiers à la demande d'audition qui m'avait été faite pour partager ma courte expérience avec la représentation nationale. En revanche, je ne me sens pas habilité à ce que mes propos soient rendus publics.

Je rencontre les acteurs directement concernés. Lors de mes missions à l'étranger je rencontre aussi des associations de migrants et évidemment nos ambassadeurs sur place. Dans certains cas, on s'aperçoit que la migration est considérée comme une façon d'éviter de prendre ses responsabilités à bras-le-corps dans son pays : on envoie quelqu'un en Europe pour qu'il fasse vivre vingt personnes inactives. La situation est très contrastée et tous les modèles ne se valent pas en matière migratoire.

J'en viens au dialogue avec les pays d'origine. Lorsque je rencontre les ministres de ces pays, je ne leur parle pas uniquement de laissez-passer consulaires (LPC) et de visas : j'aborde la problématique migratoire dans son ensemble. Je leur explique que si leurs pays ont des contraintes et une politique intérieure, le nôtre en a aussi ; que la France est un État de droit et a ses règles ; que lorsque j'arrive sur leur territoire, je suis muni d'un visa, je suis contrôlé et je respecte les règles en vigueur ; qu'en conséquence, nous attendons aussi des ressortissants de leurs pays qu'ils respectent les règles de l'État français. Le dialogue avec ces différents gouvernements avait été mené jusqu'ici de façon trop irrégulière et parcellaire. C'est précisément pour accomplir ce travail diplomatique que le Président de la République a nommé un ambassadeur. Si nous sommes prêts à mettre en œuvre des mesures d'accompagnement, à nous engager dans une coopération opérationnelle et à agir avec nos partenaires, c'est aussi parce que nos objectifs sont crédibles. Il ne s'agit pas de prendre en otage l'aide au développement, ce qui reviendrait à nous tirer une balle dans le pied. En revanche, je montre à ces pays que l'évolution en valeur absolue et en pourcentage, depuis 2012, de la mobilité légale entre la France et eux – en matière de visas, de titres délivrés, du nombre de résidents ou du nombre d'étudiants – est inverse de celle de l'exécution des mesures d'éloignement prises contre leurs ressortissants en situation irrégulière sur notre territoire. On constate au mieux une stagnation et, au pire, une dégradation. Je leur explique que s'ils veulent une relation équilibrée, ils ne peuvent se féliciter du développement de la mobilité légale au profit de leurs ressortissants et ne faire aucun effort à l'égard de ceux qui sont en situation irrégulière. Si nous ne parlons pas aussi ce langage, nous ne serons pas pris au sérieux.

J'en viens à la question des mineurs non accompagnés. Il y en a, en 2017, plus de 14 000 identifiés comme tels car il y a aussi des mineurs qui n'en sont pas et des mineurs qui ne sont pas vraiment non accompagnés. Le mineur non accompagné en France, dès lors qu'il est prouvé qu'il en est un, est réputé en situation régulière. On ne peut l'expulser et l'intérêt supérieur de l'enfant est le critère qui prime. Nous avons donc besoin de la coopération des pays d'origine – essentiellement la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Maroc – pour identifier ces enfants mais aussi leurs familles. Il s'agit en effet de déterminer si l'intérêt supérieur est la reconstitution familiale ou si, au contraire, ces enfants ont fui un milieu familial épouvantable. Nous avons aussi détecté des filières en provenance de Guinée et de Côte d'Ivoire qui envoient ces enfants en France, comme des harpons, en quelque sorte. C'est ainsi qu'on voit surgir en provenance de ces pays des flux soudains d'enfants en direction de certaines régions. Il ne faut pas être naïf : cela n'a rien de spontané.

En ce qui concerne les demandes d'asile, monsieur Julien-Laferrière, je vous renvoie aux chiffres qui viennent d'être publiés par le ministère de l'intérieur. Le nombre total de demandes s'élève à 100 412, dont 7 582 réexamens et 92 380 premières demandes. Ces dernières sont en augmentation de 18,4 %. Quant au détail de ces statistiques, c'est au directeur de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ou au directeur général des étrangers en France qu'il faut les demander.

Le rapport entre aide au développement et migrations est complexe. Une augmentation du niveau de développement entraîne en effet une hausse du capital financier, intellectuel et social des personnes susceptibles de se mettre en route. Les gens qui migrent ne font pas partie des classes moyennes mais se situent juste au-dessus des classes les plus défavorisées et ont le sentiment de ne pas avoir de perspectives. Du fait des nombreux mythes véhiculés par les réseaux sociaux et les médias, ils s'imaginent qu'ils en auront davantage en Europe. On a effectivement constaté une augmentation de la poussée migratoire en cas d'augmentation du niveau de vie mais les questions de perspectives d'avenir et d'inégalités sont cruciales. Ainsi, la Côte d'Ivoire qui jouit d'une certaine stabilité politique et qui bénéficie d'un taux de croissance d'environ 8 %, est un pays assez prospère dans la région. Pourtant, c'est la deuxième nationalité de migrants irréguliers ayant franchi la Méditerranée. Comme ni l'indice de Gini ni l'indice de développement humain (IDH) ne progressent, les jeunes ivoiriens sont frustrés, tout comme ils le sont par le discours qu'on leur tient sur une émergence dont ils ne bénéficient pas.

Vous avez raison, monsieur le député Son-Forget, de parler du Nigeria. Ce n'est pas du Nord-Est, où se trouve Boko Haram et où se situent les régions les plus pauvres, que proviennent les migrants mais de l'État d'Edo et en particulier de Benin City. Il faut savoir que 80 % des transferts financiers envoyés depuis l'Europe par les émigrés de Benin City proviennent des prostituées. C'est scandaleux et inqualifiable mais vu de Benin City, c'est une source de revenus.

Le projet de loi est un élément de la stratégie du Gouvernement qui permettra d'adapter et de renforcer les dispositions relatives à la mobilité légale, à l'asile, à l'entrée et au séjour des étrangers. Mes fonctions s'inscrivent dans le cadre du plan sur l'asile et la migration. Je prendrai évidemment en compte ces modifications législatives mais mon travail est plutôt d'ordre diplomatique.

S'agissant des moyens dont je dispose, je devrais avoir un renfort du ministère de l'intérieur. Le corps préfectoral n'est pas directement en lien avec ma fonction diplomatique mais vous avez raison de souligner son importance : j'ai ainsi rencontré le préfet de police de



Paris car les réadmissions et les laissez-passer consulaires dans sa zone de compétence représentent quand même 40 % du volume total des affaires traitées. Je compte aussi engager un dialogue avec certains préfets de région.

La régularisation est assez importante. Elle est d'environ 30 000 à 40 000 titres par an et est très élevée pour certains pays : 35 % des premiers titres délivrés aux Maliens le sont au titre de l'admission exceptionnelle au séjour. Ce chiffre est de l'ordre de 25 % pour le Sénégal. Ce n'est pas rien. Mais il est complètement irréaliste, comme le demandent certains, de vouloir régulariser en masse pour éviter les problèmes. La régularisation se fait au cas par cas. Le problème, c'est que pour les Africains subsahariens, celle-ci représente plus de la moitié de l'immigration économique, ce qui illustre les dysfonctionnements de nos procédures.

N'étant pas du tout impliqué dans la négociation des accords franco-britanniques ni dans celle du règlement de Dublin, je ne puis vous répondre à ce sujet.

Monsieur le député Quentin, nous aurions besoin de beaucoup de temps pour évoquer la fuite des cerveaux. Ce sujet a fait l'objet de nombreuses études économiques et les conclusions sont contrastées. Autant, il me paraît souhaitable de favoriser l'expérience professionnelle des personnes qui se sont formées en France – je crois qu'il y aura dans le projet de loi des propositions à cet égard –, autant, le fait qu'une proportion élevée d'étudiants africains veuille rester en France est effectivement une perte. Il importe donc de promouvoir cette mobilité circulaire que j'ai évoquée.

Monsieur Boudié, les LPC sont évidemment un sujet de grande insatisfaction. Le taux de délivrance, dans les délais, de ces LPC oscille entre 12 % et 60 % selon les pays. S'agissant du Sénégal, 57 % des demandes sont sans réponse. Nous nous heurtons non à des difficultés pratiques mais aussi à la mauvaise volonté des États. C'est en effet un sujet politiquement sensible dans ces pays. Les diasporas sont contre et les États d'Afrique de l'Ouest, tout en affirmant qu'ils sont pour le retour de leurs ressortissants dès lors que la nationalité est prouvée, se renvoient mutuellement la balle en affirmant que les personnes renvoyées ne sont pas les leurs. Au contraire, les rapatriements volontaires de Libye, parce qu'ils sont plus acceptables politiquement, ont donné lieu à une reconnaissance de nationalité plus prompte et n'ont pas posé de problèmes techniques. Le dialogue politique doit donc être confiant, discret mais très ferme. Je précise que le problème n'est pas uniquement français : tous les pays européens y étant confrontés, une politique européenne est donc nécessaire en la matière.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Ajoutons qu'on ne règlera pas la question des retours volontaires tant que les moyens budgétaires ne compenseront pas les pertes de revenus consécutives à ces retours. Les revenus des migrants constituent en effet la première source de gain financier en provenance de l'extérieur pour les pays africains, avant même l'aide au développement, et vont directement aux familles.

Je vous remercie beaucoup, monsieur l'ambassadeur, d'être venu devant nous, au terme de ces quatre mois où vous vous êtes déjà rendu dans de nombreux pays. Je vous demandais avant le début de la réunion combien de temps allait durer votre mission : on sait maintenant qu'elle n'a pas de limites puisque la question migratoire continuera à se poser pendant les mois, les années et les décennies à venir. C'est une des grandes questions du siècle. Nous aurons donc l'occasion de nous revoir.

*La séance est levée à dix-huit heures trente-cinq.*

---

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission des affaires étrangères**

Réunion du mardi 23 janvier 2018 à 17 heures

*Présents.* - M. Hervé Berville, M. Moetai Brotherson, Mme Annie Chapelier, M. Pierre Cordier, M. Alain David, M. Christophe Di Pompeo, M. Michel Fanget, M. Éric Girardin, Mme Olga Givernet, M. Christian Hutin, M. Bruno Joncour, M. Hubert Julien-Laferrière, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Sonia Krimi, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Martine Leguille-Balloy, Mme Marion Lenne, Mme Nicole Le Peih, M. Maurice Leroy, Mme Jacqueline Maquet, M. Denis Masségli, M. Sébastien Nadot, M. Didier Quentin, Mme Marielle de Sarnez, M. Joachim Son-Forget, Mme Liliana Tanguy, Mme Valérie Thomas

*Excusés.* - Mme Clémentine Autain, M. Frédéric Barbier, M. Bertrand Bouyx, Mme Samantha Cazebonne, Mme Mireille Clapot, Mme Laurence Dumont, M. Bruno Fuchs, Mme Laurence Gayte, Mme Anne Genetet, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, Mme Amal-Amélia Lakrafi, M. Jérôme Lambert, Mme Marine Le Pen, M. Jacques Maire, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Frédéric Petit, Mme Bérengère Poletti, M. Hugues Renson, M. Sylvain Waserman

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Valérie Beauvais, M. Florent Boudié, M. Dino Cinieri, Mme Marie Guévenoux, Mme Sandrine Mörch