



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI n° 2061, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cap-Vert relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire,*

et

– LE PROJET DE LOI n° 2062, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire,*

PAR M. LIONNEL LUCA

Député

—

ET

**ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LE CONTEXTE MIGRATOIRE MONDIAL	7
A – MIGRATIONS MONDIALES ET POLITIQUES MIGRATOIRES	7
1) Le fait migratoire, un phénomène en profonde mutation	7
2) L'évolution internationale des politiques migratoires	8
3) L'évolution de la réflexion et de la législation françaises	9
B – SPÉCIFICITÉS DES MIGRATIONS VERS LA FRANCE	10
1) D'une manière générale, la France connaît une immigration plus familiale que professionnelle	10
2) Les cas spécifiques du Cap-Vert et du Burkina Faso.....	11
II – LES ACCORDS SIGNÉS AVEC LE BURKINA FASO ET LE CAP-VERT	13
A – LE DROIT EXISTANT.....	13
1) En matière d'immigration.....	13
2) Les accords bilatéraux de coopération	14
B – LE CONTENU DES CONVENTIONS DE GESTION CONCERTÉE	15
1) Les objectifs généraux poursuivis.....	15
2) Le détail des dispositions prévues.....	16
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
<hr/>	
ANNEXE – TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	25

Mesdames, Messieurs,

Après avoir conclu les premières conventions relatives à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement avec les gouvernements du Gabon, du Bénin, du Congo, du Sénégal et de la Tunisie, que notre commission des affaires étrangères a étudiées l'an dernier, le gouvernement a poursuivi ses négociations avec d'autres pays. Conformément à la lettre de mission du Président de la République au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, Eric Besson, de nouveaux accords ont depuis été signés avec le Cameroun ou encore avec l'Ile Maurice, celui-ci d'ambition toutefois plus restreinte. A ce jour, un total de quatorze conventions ont été conclues sur la vingtaine qu'il est prévu de négocier d'ici à 2012.

Le Premier ministre a déposé deux projets de loi sur le Bureau de l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation des conventions signées avec les gouvernements du Cap-Vert et du Burkina Faso, pour lesquelles votre rapporteur présentera un rapport unique.

Ces textes reprennent l'architecture de ceux qui les ont précédés. Ils s'inscrivent dans la même logique, tendant à articuler politique migratoire et politique d'aide au développement, dans le fil de la réflexion internationale et européenne en cours depuis quelques années.

Avant d'entrer dans le détail des deux conventions qui sont soumises à votre examen, votre rapporteur vous propose de revenir sur les spécificités des migrations vers la France, et particulièrement depuis ces deux pays, qui justifient l'orientation de la politique migratoire prise par le gouvernement, avant d'analyser les textes qui vous sont proposés.

I – LE CONTEXTE MIGRATOIRE MONDIAL

A – Migrations mondiales et politiques migratoires

1) Le fait migratoire, un phénomène en profonde mutation

Chacun connaît l'ampleur du phénomène migratoire aujourd'hui : il concerne plus de 200 millions de personnes de par le monde, soit 3 % de la population. Surtout, on remarque qu'il est **à la fois en augmentation et en évolution** : d'une part, le nombre total des migrants a doublé au cours des vingt dernières années, mais par ailleurs, comme le rappelait notre collègue Michel Terrot dans son rapport sur les conventions de gestion des flux migratoires signées avec le Bénin, le Congo et le Sénégal, l'origine des migrants change sur la longue durée : la part des Africains est ainsi passée de 12 % des migrants en 1970 à 9 % en 2000, celle des Asiatiques, a également diminué de plus du tiers des migrants en 1970 à un quart aujourd'hui. Globalement, l'immigration latino américaine tend en revanche à augmenter.

Cette évolution se traduit aussi par le fait qu'aujourd'hui de très importants flux migratoires sont internes au Sud, de nombreux pays africains, autrefois terres d'émigration, étant devenus terres d'accueil ou de transit. Il en est de même de nombreux pays émergents ou d'Europe du Sud. L'OIM et l'OCDE rappellent notamment que **les migrations au départ de l'Afrique subsaharienne sont essentiellement intra-régionales**, les migrants africains se rendant principalement vers l'Afrique australe, le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest, qui constituent les sous-régions les plus affectées par la mobilité de la main-d'œuvre en Afrique, l'Ouganda, la Côte d'Ivoire et l'Afrique du sud figurant parmi les 20 premiers pays accueillants au monde.

Parmi les nombreuses motivations qui peuvent intervenir dans la décision d'émigrer, c'est toujours **l'écart socio-économique croissant** entre les pays qui explique l'ampleur du phénomène migratoire : Selon l'OIT, sur une population mondiale de 6,7 milliards d'individus en 2006, la main-d'œuvre était de quelque 2,9 milliards de personnes, dont près de la moitié, 1,4 milliard, étaient des travailleurs pauvres.

Cela étant, à ces facteurs « traditionnels », ceux tenant au **réchauffement climatique** devraient très prochainement venir s'ajouter et l'on peut craindre au cours des prochaines décennies de nouvelles migrations massives de populations, contraintes d'abandonner leurs terres sans espoir de retour, ne serait-ce qu'à cause de la **submersion probable des zones d'habitat basses**. Pour ne citer que ce seul exemple, si l'on en croit les travaux du GIEC, ce sont ainsi

quelque **70 % de la surface du Bangladesh** qui devraient à terme disparaître, tandis que le pourtour méditerranéen devrait connaître des sécheresses dramatiques ⁽¹⁾. En d'autres termes, les conséquences environnementales du changement climatique auront des incidences majeures sur les futurs mouvements de populations planétaires.

2) L'évolution internationale des politiques migratoires

Ces mutations profondes expliquent celles de la réflexion autour des politiques migratoires qui ont été menées au long des dernières années, sous l'égide notamment des Nations Unies et à laquelle l'Union européenne a pris une part considérable. La Commission mondiale sur les migrations internationales, l'OIT, la Banque mondiale, le PNUD ou la CNUCED, pour ne citer que ces quelques organisations, ont ainsi centré une part importante de leur travail et de leurs ressources sur la thématique « migrations internationales et développement ».

De telle sorte que, initialement considérée comme source de tensions économiques et sociales, l'immigration a progressivement été vue comme un facteur potentiel de développement. Consécutivement, aux politiques de sécurité et de contrôle aux frontières, de maîtrise croissante des flux migratoires, axes premiers des politiques publiques mises en œuvre au cours des dernières décennies, se sont peu à peu ajoutées celles tendant à **articuler migrations et développement** des pays d'origine.

Pour être relativement récente, l'idée selon laquelle les migrations internationales peuvent contribuer au développement, non seulement des pays développés qui accueillent les migrants, mais aussi des pays d'origine, n'en est pas moins désormais définitivement partagée par tous. Cette approche constitue aujourd'hui un angle d'analyse incontournable de la problématique migratoire. Il repose notamment sur le constat selon lequel les rapatriements de fonds financiers des migrants vers leurs pays d'origine dépassent de loin les montants globaux de l'aide publique au développement versée par l'ensemble des pays de l'OCDE : à titre de comparaison, selon la Banque mondiale, les transferts des migrants vers les pays en développement ont représenté plus de 250 milliards de dollars en 2007, pour un montant total d'APD de 104 milliards de dollars cette même année. Pour ce qui concerne notre pays, notre collègue Henriette Martinez, dans son avis budgétaire sur l'aide publique au développement publié en novembre 2008, soit avant l'éclatement de la crise financière et la très probable réduction des transferts qui en est résultée, indiquait que le montant de ceux réalisés par les immigrés installés en France représentaient vraisemblablement 8 milliards d'euros, selon les projections effectuées, soit un flux équivalant au montant total de notre APD ⁽²⁾.

(1) Serge Michailof et Alexis Bonnel, « Notre maison brûle au sud », Fayard/Commentaire, page 57.

(2) Henriette Martinez, avis n° 1201, aide publique au développement, novembre 2008, page 57.

En d'autres termes, on conçoit aisément que, dans une conjoncture économique difficile où les contraintes budgétaires nationales tendent à peser sur la générosité des politiques publiques d'aide au développement, il apparaisse opportun d'essayer de canaliser cette manne financière pour qu'elle contribue aux projets de développement des pays du sud.

C'est précisément le sens du dialogue international qui s'est instauré entre pays du nord et du sud pour essayer de **mettre en œuvre des synergies possibles entre développement et migrations** dans l'intérêt bien compris des uns et des autres, dans un jeu gagnant/gagnant : migrants, pays d'origine et pays accueillants. Consécutivement, les politiques migratoires ont commencé de se réorienter pour tenter d'articuler et de mettre en cohérence les exigences du développement et de l'immigration.

Dans cette optique, quelque 150 pays participent aujourd'hui régulièrement aux éditions annuelles du **Forum mondial sur la migration et le développement**. Après ceux de Bruxelles en 2007 et de Manille en 2008, le dernier en date s'est tenu à **Athènes en novembre 2009** ⁽¹⁾. Il a plus particulièrement axé ses réflexions sur des questions dont votre rapporteur montrera plus loin qu'elles sont très précisément au cœur des préoccupations du gouvernement français qui négocie avec ses partenaires du sud des conventions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire. En témoigne ainsi les thèmes de **l'intégration, de la réintégration et de la circulation des migrants pour la promotion du développement**, qui ont fait l'objet de débats approfondis.

En d'autres termes, aux premières réflexions sur la contribution des migrants au développement de leur pays d'origine via leurs transferts, qui ont infléchi les politiques migratoires et constitué les premiers axes de complémentarité entre migration et développement, s'est ajoutée plus récemment le **thème des migrations temporaires et de l'intérêt, dans une perspective de développement, d'un retour des migrants dans leurs pays**. L'appréhension du fait migratoire se fait par conséquent désormais plus inclusive.

3) L'évolution de la réflexion et de la législation françaises

Dans ce contexte général, sur fond de mondialisation, depuis la fin des années 1990, la France apparaît à la pointe de la réflexion, notamment européenne, en promouvant résolument l'articulation entre migration et codéveloppement ou développement solidaire.

Au plan national, tout d'abord, cette orientation a trouvé sa concrétisation normative dès la **loi du 26 novembre 2003** relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. Elle a été

(1) Voir <http://www.gfmdathens2009.org>

confirmée avec l'adoption des dispositifs complémentaires qui ont été proposés par les gouvernements successifs, notamment la **loi du 24 juillet 2006**, relative à l'immigration et à l'intégration puis celle du **20 novembre 2007**, relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Au plan européen ensuite, cadre dans lequel la France, notamment lors de sa présidence de l'UE au second semestre de 2008, a su convaincre ses partenaires de l'importance d'une approche globale de la problématique. Le président de la République avait fait une priorité de la PFUE de l'approbation du **Pacte européen sur l'immigration et l'asile** qui a effectivement été adopté en octobre 2008, dont le maître d'œuvre a été le MIIIDS. Cette adoption a été suivie de l'organisation de la deuxième **conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement** qui s'est tenue à Paris en novembre de la même année, au cours de laquelle a été approuvé un programme de coopération pluriannuel sur les questions de migrations légales, de lutte contre l'immigration irrégulière et les synergies entre développement et migrations, incluant des mesures concrètes tendant à renforcer la coopération entre pays européens et africains sur ces questions.

Dans ce cadre général, les conventions de gestion concertée des flux migratoires apparaissent comme l'outil adapté qui permet de traiter de façon cohérente et coordonnée les divers volets des questions qui sont considérées aujourd'hui comme essentielles. Le MIIIDS en a fait à juste titre l'un de ses axes prioritaires.

B – Spécificités des migrations vers la France

1) D'une manière générale, la France connaît une immigration plus familiale que professionnelle

L'immigration vers la France présente traditionnellement quelques spécificités par rapport à celle que connaissent nos principaux voisins. Il est en effet significatif de remarquer que l'immigration professionnelle représente, selon les statistiques connues, près de 40 % des flux d'entrée au Royaume-Uni, mais qu'elle ne dépasse en revanche que de peu les 10 % en France. Plus précisément, les données montrent ⁽¹⁾ que les motifs d'entrée dans les Etats membres varient considérablement selon les pays : globalement, les entrées pour regroupement familial sont très largement majoritaires en France, puisqu'elles en représentent 64,3 % ; il en est de même en Italie où cette proportion est à peine inférieure : 61,7 %. Inversement, en ce qui concerne des pays aussi différents que le Portugal, le Danemark et le Royaume-Uni, c'est l'immigration de travail qui constitue le premier motif d'entrée, avec respectivement des taux de 56,7 %, de 43,6 % et de 35,5 %.

(1) Données Eurostat, citées par *Questions internationales*, n° 40, novembre-décembre 2009, page 94.

C'est précisément aussi pour tenter d'inverser cette tendance que la politique du gouvernement tend à privilégier une immigration choisie, temporaire, tenant à la fois compte des besoins du marché du travail national et des capacités des pays d'origine.

Votre rapporteur rappelle ainsi que les précédentes conventions ont été conclues avec des pays dont l'immigration est jusqu'à présent plus familiale que professionnelle. C'est notamment le cas du **Bénin**, pour lequel ces dernières années, le flux de migrants professionnels connaissait une baisse régulière et constante. De même, à 80 %, l'émigration en provenance du **Congo** était-elle d'origine familiale alors qu'inversement, le flux d'immigrés pour motifs professionnels était extrêmement faible, inférieur à 2 % de l'ensemble (43 titres délivrés en 2007). En ce qui concerne le **Sénégal**, la structure migratoire était similaire : à plus de 50 % le flux était composé d'une migration familiale, les motifs professionnels n'intervenant que marginalement. Enfin, la **Tunisie** ne différait pas non plus de ce schéma global : Quatrième pays, en terme de flux d'immigration vers la France, mais seulement au quinzième rang en matière d'immigration pour motifs professionnels, avec un peu plus de 300 personnes seulement en 2007 sur quelque 10 000 immigrants, à comparer aux 6 800 Tunisiens entrant pour raisons familiales et 2 200 bénéficiant de visas pour études et stages.

Les profils migratoires du Burkina Faso et du Cap-Vert reflètent à leur tour ces tendances générales.

2) Les cas spécifiques du Cap-Vert et du Burkina Faso

Il apparaît que la communauté capverdienne en France représentait près de 11 000 personnes en 2008 en situation régulière, en augmentation ces dernières années de 21 % par rapport à 2003.

Depuis 2004, près de 700 capverdiens reçoivent chaque année un premier titre de séjour, dont près des trois-quarts délivrés pour motifs familiaux. En revanche, l'immigration pour motifs professionnel ou d'études reste comme dans les cas précédents extrêmement marginale puisqu'elle a précisément concerné 5 salariés en 2007, et 20 en 2008, ainsi qu'un seul travailleur temporaire en 2007 et trois en 2008. Inversement, si le nombre de visas de long séjour délivrés à des ressortissants capverdiens reste modeste et irrégulier (82 en 2004, 106 en 2005, 66 en 2006, 123 en 2007, 101 en 2008), « ces visas sont délivrés pour les deux tiers au titre du regroupement familial (82 en 2007, 69 en 2008), le reste allant aux conjoints de Français (20 en 2007, 27 en 2008) et aux étudiants (27 en 2007, 11 en 2008) », selon les indications fournies par le ministère des affaires étrangères.

La situation est tout à fait comparable en ce qui concerne le Burkina Faso, pays traditionnel d'émigration comme l'est le Cap-Vert.

C'est vers la France en premier lieu, avant l'Italie, que se dirigent les candidats burkinabè au départ vers l'Europe, mais le Burkina Faso n'arrive cependant qu'au 50^e rang des pays d'origine de la migration à destination de la France. La communauté burkinabè comptait près de 3800 personnes en situation régulière en 2008 et elle est également en augmentation, plus forte même que celle de la communauté capverdienne : plus 40,3 % depuis 2003, année où il n'y avait un peu moins de 2700 ressortissants de ce pays en France. Le flux annuel des migrants est par ailleurs en hausse constante : 570 premiers titres de séjour délivrés en 2003, contre 609 en 2007, soit 6,8% d'augmentation.

A l'instar des autres pays avec lesquels la France a signé des accords de gestion concertée, et du Cap-Vert comme on l'a vu, la migration familiale est également dominante, et la migration professionnelle encore très faible. En effet, en matière de visas de long séjour, le nombre de visas délivrés à des ressortissants burkinabè a ainsi enregistré une augmentation de 28 % entre 2004 (457 visas délivrés) et 2008 (586 visas délivrés). En 2008, 36 % des visas de long séjour délivrés à des ressortissants burkinabè l'ont été pour motifs familiaux, soit 209 visas (dont 127 à des conjoints de français) et 49 % (291 visas) à des étudiants. En revanche, seuls 12 titres de séjour ont été délivrés au titre de la migration professionnelle, qui occupe par conséquent encore une part des plus marginales.

Il est encore trop tôt pour connaître les effets réels des conventions en vigueur sur l'inversement souhaité des flux migratoires, compte tenu de la lenteur des procédures de ratification et de la mise en application tardive : en ce qui concerne le Bénin, par exemple, l'accord signé en novembre 2007 n'est entré en vigueur que le 1^{er} mars 2010 ; celui avec la Tunisie, signé en avril 2008 est en application depuis le 1^{er} juillet 2009. En tout état de cause, le recul nécessaire à l'établissement de statistiques significatives indiquant un renversement de tendances et confirmant, de ce fait, l'intérêt et l'efficacité des conventions de gestion concertée, est insuffisant pour pouvoir tirer toutes les conclusions.

Il semble toutefois que la tendance s'amorce d'une baisse de l'immigration familiale amorcée. Le ministre Eric Besson indiquait lors de son audition récente devant notre commission que, en 2009, elle avait diminué de plus de 12 %. En ce qui concerne l'immigration professionnelle, il estimait que son augmentation avait été provisoirement interrompue par la crise économique, après avoir été significative entre 2007 et 2008.

II – LES ACCORDS SIGNÉS AVEC LE BURKINA FASO ET LE CAP-VERT

A – Le droit existant

1) *En matière d'immigration*

Jusqu'à aujourd'hui, seul des deux pays, le Burkina Faso bénéficiait d'une réglementation particulière avec la France en matière d'immigration. La modestie du fait migratoire entre la France et le Cap-Vert n'avait en revanche pas justifié qu'une convention particulière soit signée.

En l'espèce, le précédent texte bilatéral conclu entre la France et le Burkina Faso est la « *convention relative à la circulation et au séjour des personnes* », signée à Ouagadougou le **14 septembre 1992**, entrée en application le 1^{er} janvier 1995.

A l'instar des autres conventions conclues à la même époque, celle-ci porte essentiellement sur les conditions matérielles d'entrée dans chacun des deux Etats. L'aspect professionnel des migrations est traité à l'article 6 de l'accord qui prévoit que « *les ressortissants de chacun des Etats contractants désireux d'exercer sur le territoire de l'autre Etat une activité professionnelle industrielle, commerciale ou artisanale doivent, outre le visa de long séjour prévu à l'article 4, avoir été autorisés à exercer leur activité par les autorités compétentes de l'Etat d'accueil.* » L'article 5 pose en complément la nécessité de justifier de la possession d'un certificat de contrôle médical et d'un contrat de travail « *visé par le ministère du travail dans les conditions prévues par la législation de l'Etat d'accueil* » pour que le ressortissant « *désireux d'exercer une activité professionnelle salariée* » puisse être admis sur le territoire de l'autre Etat contractant. Les mêmes principes et règles s'appliquent en matière de stage de formation ou d'études supérieures.

L'article 8 de la convention rappelle les conditions du regroupement familial et l'article 11 que « *après trois années de résidence régulière et non interrompue, les ressortissants de chacun des Etats contractants établis sur le territoire de l'autre Etat peuvent obtenir un titre de séjour de dix ans, dans les conditions prévues par la législation de l'Etat d'accueil* », ce titre de séjour étant renouvelable de plein droit.

En d'autres termes et sans surprise, aucun aspect liant les deux volets politique migratoire et développement n'est inclus dans la convention franco-burkinabè de 1992.

2) Les accords bilatéraux de coopération

En revanche, des conventions relatives à la coopération et au développement entre les Parties signataires sont en vigueur, tant avec le Burkina Faso qu'avec le Cap-Vert.

En ce qui concerne **le Burkina Faso**, votre rapporteur veut souligner tout particulièrement « *l'accord général de coopération* »⁽¹⁾, du 4 février 1986, aux termes duquel les domaines de l'assistance technique, de l'économie et des finances, de l'enseignement, de la culture et des sports, de l'information, des postes et télécommunications, de l'aviation civile et de la marine marchande ainsi que de la recherche scientifique, sont indiqués comme devant faire l'objet des rapports de coopération entre les deux pays. Un « *accord de coopération en matière économique et financière* »⁽²⁾, conclu le même jour, précisait que « *à la demande du Burkina Faso, la République française s'engage à apporter dans la mesure de ses moyens au Burkina Faso toute l'assistance qui lui est nécessaire pour promouvoir son développement économique et social.* »

Les relations de coopération entre la France et **le Cap-Vert** ont commencé dès son accession à l'indépendance. Un « *accord de coopération culturelle, scientifique, technique et économique* » a en effet été conclu le 12 février 1976,⁽³⁾ aux termes duquel « *à la demande du gouvernement de la République du Cap-Vert, le gouvernement de la République française peut concourir, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes spécialisés français (et notamment le Fonds d'Aide et de Coopération et la Caisse centrale de Coopération Economique), à la mise en œuvre d'opérations intéressant le développement économique et social de la République du Cap-Vert.* »⁽⁴⁾

C'est notamment sous forme **d'assistance technique** moyennant la mise à disposition du gouvernement du Cap-Vert d'experts et d'enseignants français, par l'octroi de bourses d'étude ou de coopération technique que cette coopération est développée.

Ultérieurement, une convention de financement interviendra le 24 juillet 2007 pour financer un projet du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) au bénéfice du Cap-Vert dans le domaine spécifique de l'« *appui à la **consolidation de la gouvernance démocratique** du Cap-Vert.* » Ce FSP porte sur trois axes : l'appui à l'amélioration de la sécurité intérieure ; le renforcement de la gouvernance financière et l'approfondissement de la décentralisation. Le volet sécuritaire, s'il porte sur le renforcement des moyens de la police capverdienne, est surtout axé

(1) Décret n°89-29 du 12 janvier 1989, JO du 18 janvier 1989.

(2) Décret n°89-27 du 12 janvier 1989, JO du 18 janvier 1989.

(3) Décret n°80-427 du 9 juin 1980, JO du 17 juin 1980.

(4) Article 3.

sur les questions relatives à la criminalité, notamment due au trafic de stupéfiants. Les aspects tenant à l'immigration clandestine, également mentionnés dans le FSP, portent cependant sur les immigrés en provenance d'Afrique, pour lesquels le Cap-Vert est aussi une destination qui attire plusieurs centaines d'entre eux annuellement.

B – Le contenu des conventions de gestion concertée

1) Les objectifs généraux poursuivis

Les conventions qui ont été négociées avec les gouvernements du Burkina Faso et du Cap-Vert reprennent l'architecture de toutes celles qui ont été signées précédemment, mise à part celle conclue avec le gouvernement de l'Île Maurice, d'ambition plus modeste ⁽¹⁾.

Les conventions signées avec les gouvernements du Burkina Faso et du Cap-Vert poursuivent chacune les mêmes objectifs, au nombre de quatre.

Il s'agit tout d'abord de faciliter et de **privilégier la circulation des ressortissants** des deux pays qui concourent au dynamisme des relations bilatérales avec la France, aux plans économique, commercial, culturel, professionnel, scientifique, universitaire ou sportif. A cette fin, les Parties se sont accordées sur le principe d'une augmentation du nombre des visas de court séjour à entrées multiples, visas de circulation, qui ont une validité de un à cinq ans.

En deuxième lieu, il s'agit **d'encourager la migration professionnelle temporaire**, en tenant compte des besoins du marché du travail français et des possibilités des deux pays d'origine.

Les accords prétendent ensuite contribuer à la **lutte contre l'immigration irrégulière**, moyennant une coopération policière accrue et la réadmission des nationaux en situation irrégulière sur le territoire de l'autre partie.

Enfin, le dernier volet porte sur les opérations de **développement solidaire** définies en direction du Cap-Vert et du Burkina Faso, par la mise en œuvre de projets spécifiques.

(1) sur ce point, cf. rapport de M. Michel Terrot sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels et sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure (n° 2343, XIII^e législature).

2) Le détail des dispositions prévues

En ce qui concerne la **circulation des personnes**, les deux accords proposent des dispositions qui intéressent les diverses catégories de visas et de personnes admises au séjour.

Est ainsi abordée en premier lieu la politique de facilitation des **visas de circulation**, c'est-à-dire de **courts séjours à entrées multiples**, qui permettent des séjours de trois mois au maximum par semestre pour une durée de un à cinq ans, pour les hommes d'affaires, universitaires, sportifs, etc. En plus, en ce qui concerne le Burkina Faso, « *les personnes appelées à recevoir régulièrement des soins médicaux en France sous réserve de la présentation des garanties financières nécessaires* » sont également concernées, ce qui ne se retrouve pas dans le cadre de la convention avec le Cap-Vert : ***seules sont prévues les évacuations d'urgence pour raisons de santé.***

En ce sens et d'une manière générale, il est important de noter que **ces accords sont plus restrictifs que les précédents**, dans la mesure où ceux-ci prévoyaient que les membres des familles de ressortissants résidant sur le territoire étaient aussi concernés par ces dispositions relatives aux visas de circulation pour des courts séjours.

En ce qui concerne les **séjours de longue durée**, classiquement, les accords distinguent entre la qualité des demandeurs.

Pour les **étudiants**, la convention avec le Burkina Faso apparaît plus « *généreuse* » que celle signée avec le Cap-Vert, puisqu'elle prévoit la promotion d'accords interuniversitaires, d'octroi de bourses à des étudiants burkinabè et la facilitation de l'inscription dans les établissements et du séjour. En ce qui concerne les ressortissants capverdiens en revanche, seul le maintien du droit au séjour de l'étudiant pour l'acquisition d'une première expérience professionnelle est prévu. Ce maintien est dans ce cas d'une durée de neuf mois, contre six mois pour les étudiants burkinabè, ou d'autres nationalités, conformément au droit commun. Ce droit au maintien, ouvert en principe aux étudiants titulaires d'un diplôme du niveau du master l'est aussi, pour les burkinabè, à ceux ayant une licence professionnelle. Au terme de cette période, s'ils sont titulaires d'un emploi ou d'une promesse d'embauche, ils seront autorisés à séjourner en France sans considération de la situation de l'emploi.

A noter que les dispositifs tel que l'Espace Campus France ou ses équivalents, prévus dans le cadre d'autres accords (Bénin, Sénégal, Congo) pour informer les établissements supérieurs français des besoins de formation exprimés par les pays ne se retrouvent pas dans les accords conclus avec le Cap-Vert et le Burkina Faso.

L'immigration pour motifs professionnels pour laquelle les visas de longue durée sont octroyés est essentiellement traitée moyennant la délivrance de titre de séjour « compétences et talents » ou « salariés ».

100 cartes « compétences et talents » peuvent ainsi être délivrées chaque année pour les ressortissants capverdiens et 150 pour les candidats burkinabè. Les titres de séjour « salariés » portent dans les deux conventions sur un nombre de 500 ressortissants par an, chiffre qui, selon la convention avec le Burkina Faso peut être révisé par le comité de suivi.

Pour le reste, l'accord avec le Cap-Vert contient en outre des dispositions concernant les **jeunes professionnels**, également accueillis en nombre limité, 100 par an, pour des durées brèves, de trois à dix-huit mois. Ces listes comportent 40 métiers de 13 secteurs d'activité dans le cas de la convention avec le Cap-Vert et 64 dans celle avec le Burkina Faso, représentant 19 secteurs d'activités. A noter que la convention avec le Burkina Faso présente une seconde liste de **21 « métiers considérés comme prioritaires »** pour lesquels dans le cadre du renforcement de la participation française au développement du Burkina Faso, il est accordé une attention particulière, dans la mesure où ces métiers correspondent aux compétences supplémentaires et prioritaires que requiert le Burkina Faso pour son développement socio économique.

Le traitement de **l'immigration irrégulière** fait l'objet de volets importants dans les deux conventions qui touchent à la réadmission sur leur territoire des ressortissants des Parties en situation irrégulière sur le territoire de l'autre et à la recherche de la nationalité des personnes concernées pour laquelle les Parties se prêtent mutuelle assistance. Ces dispositions sont similaires dans les différentes conventions et prévoient une coopération entre polices à cet effet.

Il est à noter enfin que la question des **migrations temporaires** qui, comme votre rapporteur l'a indiqué, tend aujourd'hui à être privilégiée, trouve une application concrète : elle est traitée dans la convention signée avec le Burkina Faso moyennant la mise en œuvre de stratégies concertées entre les Parties afin de permettre le retour d'émigrants au Burkina Faso installés en France. Il s'agit de participer par la réinsertion des migrants, au développement du pays d'origine.

Le lien est ainsi fait avec la composante « développement » des conventions qui, chacune, proposent un certain nombre d'actions de coopération, financées sur crédits du MIIIDS, qui concrétisent l'articulation des deux problématiques.

En ce qui concerne le Burkina Faso, l'accent est mis sur la mobilisation des ressources et des compétences des migrants, en soutenant des projets en faveur du développement du Burkina Faso dans des secteurs de fortes émigration, en promouvant le transferts de l'épargne des migrants vers le pays et en promouvant des projets de coopération décentralisée.

Au total, plusieurs projets sont listés en annexe de la convention. Le secteur de la santé est tout particulièrement concerné, notamment par des actions en matière de santé maternelle et infantile, pour 600 000 euros sur trois ans ; de prévention de la malnutrition, 400 000 euros sur trois ans et de sécurité alimentaire, 1 million d'euros sur trois ans. Les secteurs de l'eau et de l'assainissement, 600 000 euros ; de la lutte contre la pauvreté, 230 000 euros ; ou la formation, 1 million, sont également lotis. Au total, **les crédits mobilisés par la convention se montent à 6,24 millions d'euros sur trois ans**, hors coopération policière (770 000 euros).

Le développement solidaire au bénéfice du Cap-Vert dans le cadre de cette convention apparaît par comparaison infiniment plus modeste et de manière relativement indéfinie. Les questions désormais classiques de soutien aux projets de développement local portées par des migrants, de réduction des coûts de transferts des fonds des migrants vers leur pays d'origine sont abordées, sans qu'elles fassent pour autant objet de chiffrage ni d'engagement précis de la part de la Partie française. Un certain décalage est même à souligner. Votre rapporteur ne peut manquer de s'étonner, par exemple, de trouver stipulé dans cette convention, signée à la fin du mois de novembre 2008, que *« la France s'engage à développer un outil de comparaison sur Internet des prix des transferts de fonds afin d'encourager la transparence des coûts et une meilleure connaissance des modalités de transfert »*, alors même que l'Agence française de développement a été chargé par le CICID du mois de juin 2006 de la mise en œuvre d'un « Observatoire des transferts financiers internationaux », depuis longtemps disponible sur son site Internet ⁽¹⁾, sur lequel figurent les informations concernant lesdits coûts en ce qui concerne ceux en direction du Cap-Vert...

Dans le même ordre d'idées, des initiatives sont envisagées pour promouvoir l'investissement des projets de développement portés par les migrants et de l'investissement productif. De manière plus précise, le texte de l'accord conclu avec le Burkina Faso indique que *« la France et le Burkina Faso conviennent également de promouvoir les instruments financiers créés en France dans le but de faciliter les transferts de fonds des migrants et leur investissement dans des activités participant au développement économique du Burkina Faso. Les ressortissants burkinabè établis en France bénéficient des dispositifs français du compte épargne codéveloppement et du livret d'épargne pour le codéveloppement lequel donne lieu à une prime d'épargne. »* Votre rapporteur ne peut manquer de rappeler que ces instruments financiers, créés par les lois de 2006 et 2007 ne sont toujours pas commercialisés. Seul le compte épargne codéveloppement commence à l'être par une seule institution financière, l'Union tunisienne de banque, à destination des ressortissants tunisiens, et rien n'a encore été fait pour la promotion du livret d'épargne codéveloppement. Ainsi que notre collègue Henriette Martinez l'avait souligné, la question de l'attractivité de ces

(1) www.voidargent.fr

produits d'épargne peut se poser. Selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, une étude d'évaluation est en cours, pour analyser les raisons pour lesquelles ces produits ne rencontrent pas le succès escompté, dont le rapport devrait être connu en avril prochain.

Votre rapporteur considère qu'il est à espérer que des améliorations rapides y soient apportées afin qu'ils répondent mieux tant aux attentes des épargnants migrants qu'à celles de leurs promoteurs afin que l'articulation et les synergies souhaitées entre migrations et développement trouvent, par ce biais-là, une nouvelle traduction.

CONCLUSION

Malgré ces quelques réserves sur le fait que le volet développement solidaire en faveur des pays signataires pourrait parfois être plus étoffé, au terme de son analyse, votre rapporteur vous recommande d'approuver les deux projets de loi qui vous sont soumis.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 6 avril 2010.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

M. Michel Terrot. La France s'est dotée d'un dispositif d'aide au retour destiné aux étrangers qui sont dans l'obligation de retourner dans leur pays d'origine. Cette aide représente de l'ordre de 2 000 euros pour une personne seule, de 3 500 euros pour un couple et de 1 000 euros supplémentaires par enfant. Elle peut être cumulée avec une aide à la réinstallation. Pourriez-vous m'indiquer, M. le Rapporteur, si ce dispositif a bénéficié à des ressortissants du Cap-Vert ou du Burkina Faso ? Si c'est le cas, combien d'entre eux sont concernés chaque année ?

M. François Loncle. Il est vrai qu'il est encore un peu tôt pour évaluer l'impact des huit accords de gestion concertée des flux migratoires ratifiés ou en cours de ratification, même si on dispose déjà de certains retours d'information. On observe notamment que le volet de codéveloppement de ces accords n'est pas appliqué comme il le devrait : des crédits sont ouverts sur le budget du ministère compétent, mais ils n'arrivent pas à leur destination. Il me semble nécessaire que ce volet soit pris en compte à égalité avec les autres volets des accords de ce type car c'est à travers sa mise en œuvre que les Etats africains signataires peuvent constater que ces accords sont bien des accords donnant-donnant.

Les cas du Burkina Faso, dont je préside le groupe d'amitié, et du Cap-Vert, montrent qu'il n'y a pas de lien simple entre le niveau de pauvreté d'un pays et celui de son émigration. En effet, le Cap-Vert est le pays d'Afrique le plus développé après les Seychelles, mais le nombre de ses ressortissants émigrant vers la France est supérieur à celui des Burkinabè, dont le pays est l'un des plus pauvres du monde.

On observe depuis plusieurs mois un blocage dans la négociation de l'accord entre la France et le Mali. Il serait intéressant d'interroger l'ambassadeur de ce pays pour comprendre les raisons de cette situation.

M. Jean-Claude Guibal. Si je ne mets pas du tout en cause le bien-fondé des accords de ce type, je m'interroge sur l'existence d'une corrélation entre leur signature et l'évolution effective des flux migratoires, légaux et illégaux, en provenance des pays signataires. Par ailleurs, qu'advient-il d'un migrant qui serait arrivé en France en application d'un tel accord puis refuserait de rentrer dans son pays comme prévu ?

M. Lionnel Luca, rapporteur. Il me semble qu'une part importante de vos questions aurait mérité d'être posées au ministre chargé de l'immigration, que la commission a reçu récemment !

En tant que vice-président du groupe d'amitié France-Burkina Faso et député d'une circonscription où vivent des immigrés cap-verdiens et burkinabè, je ne peux que constater moi aussi le retard pris dans la mise en œuvre du volet codéveloppement des accords, alors même qu'il existe, au moins pour ce qui concerne le Burkina Faso, un certain nombre d'ONG qui mènent des actions de coopération susceptibles d'être aidées au titre du codéveloppement. Je tiens à souligner l'excellence des relations entre la France et le Burkina Faso et la volonté de ce pays de maintenir sa population sur place afin de la faire contribuer au développement de sa patrie plutôt que de la quitter. Cette volonté n'existe hélas pas dans tous les pays africains, loin s'en faut : elle montre que, en effet, l'émigration n'est pas une conséquence inévitable de la pauvreté.

L'objectif premier de ces accords est de parvenir à une maîtrise des flux migratoires en partenariat entre pays d'origine et pays d'immigration. Il est évident que la possibilité d'émigrer constitue une soupape pour les pays d'origine souffrant de graves problèmes économiques et sociaux et qui bénéficient en outre de transferts financiers provenant de leurs ressortissants installés à l'étranger. Ces accords ne règlent pas tous les problèmes, mais ils sont porteurs d'engagements réciproques qui ont au moins l'avantage de limiter un laisser-faire dont les populations des pays d'origine et de destination des migrations sont les premières victimes.

M. le président Axel Poniatowski. Au cours de son audition, M. Eric Besson a apporté des éléments de réponse à certaines de vos questions, comme vous pourrez le constater à la lecture du compte rendu de son audition.

Pour ce qui est de l'état de la négociation avec le Mali, il n'a pas fourni d'explications très précises. Nous pourrions convier l'ambassadeur de France à Bamako à un petit-déjeuner de la commission afin qu'il complète notre information sur ce sujet.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification les deux projets de loi (n^{os} 2061 et 2062).

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les deux présents projets de loi dans les textes figurant en annexes du présent rapport.

ANNEXE

TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cap-Vert relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire (ensemble trois annexes), signé à Paris le 24 novembre 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.

*
* *

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire (ensemble six annexes), signé à Ouagadougou le 10 janvier 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.

NB : Le texte des accords figure respectivement en annexe aux projets de loi (n° 2061 et 2062).

(1) pour les projets de loi n° 2061 et n° 2062.