



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 2771, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire,*

PAR M. ANDRÉ SCHNEIDER

Député

ET

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES ACCORDS DE GESTION CONCERTÉE : UNE NOUVELLE APPROCHE DU FAIT MIGRATOIRE LIANT MIGRATIONS ET DÉVELOPPEMENT	7
A – CARACTÉRISTIQUES DES FLUX MIGRATOIRES.....	7
1) La récente redistribution des pays d’origine et de destination des migrations.....	7
2) La France : terre d’accueil d’une immigration plus familiale que professionnelle.....	8
3) Le cas des migrants camerounais.....	8
B – DES RÉPONSES POLITIQUES NOUVELLES.....	9
1) L’apparition d’un consensus mondial sur l’intérêt de mettre les migrations au service du développement.....	9
2) Les initiatives européennes en faveur du développement solidaire.....	11
3) La genèse des dispositifs français associant les migrations au développement.....	13
II. L’APPLICATION DE CETTE NOUVELLE APPROCHE AU CAS DU CAMEROUN.	17
A – L’INSUFFISANCE DES ACCORDS EXISTANTS.....	17
B – UN NOUVEAU DISPOSITIF CONFORME AUX ORIENTATIONS EUROPÉENNES ET COHÉRENT AVEC LES AUTRES ACCORDS LIANT LA FRANCE AUX PAYS D’AFRIQUE SUBSAHARIENNE.....	18
1) La rénovation du dispositif d’immigration légale.....	19
2) La lutte contre l’immigration irrégulière.....	21
3) La mise en œuvre de projets de développement solidaire.....	23
CONCLUSION	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
ANNEXE – TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	33

Mesdames, Messieurs,

La lettre de mission que le Président de la République et le Premier ministre ont adressée, le 31 mars 2009, au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, insiste sur le renforcement de la politique française en matière de développement solidaire et fixe comme objectif d'étendre les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire à un rythme permettant d'atteindre d'ici à 2012 une vingtaine de pays signataires. Ces accords visent à favoriser le développement en s'appuyant sur les migrations, dans le cadre d'un partenariat fondé sur la recherche de l'intérêt mutuel entre pays d'accueil et pays d'origine des migrations. Treize accords de ce type ont été signés depuis 2007. Six ont été ratifiés par le Parlement : il s'agit des accords avec le Gabon, le Sénégal, le Bénin, le Congo, la Tunisie, et la République de Maurice. Deux ont été approuvés par l'Assemblée nationale et sont en cours d'examen au Sénat : il s'agit des accords avec le Burkina Faso et le Cap-Vert. Quatre accords doivent être soumis à l'approbation du Parlement : il s'agit des accords avec la Serbie, le Monténégro, la République de Macédoine et le Liban.

L'accord avec la République du Cameroun qui est aujourd'hui soumis à notre approbation est le neuvième de cette série d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire. Le principe de la négociation du présent accord a été acquis lors de la visite que le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, M. Brice Hortefeux, a faite au Cameroun du 18 au 20 mai 2008. Entamées en février 2009, les négociations se sont étalées sur deux sessions : la première à Paris (les 4 et 5 mars 2009) et la seconde à Yaoundé (le 21 avril 2009).

Le texte de l'accord signé le 21 mai 2009 à Yaoundé reprend l'architecture des précédents accords du même type et comprend trois volets : tout d'abord, la rénovation du dispositif d'immigration légale, puis l'établissement d'un dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière, et enfin la mise en œuvre d'un partenariat de développement solidaire.

Votre rapporteur vous propose tout d'abord de décrire le cadre international et européen des flux migratoires en revenant sur l'émergence d'une approche nouvelle qui, au travers des accords de gestion concertée, entend articuler politique migratoire et politique d'aide au développement, puis d'analyser dans le détail la façon dont le présent accord comble les insuffisances des conventions liant la France et le Cameroun en matière migratoire.

I – LES ACCORDS DE GESTION CONCERTÉE : UNE NOUVELLE APPROCHE DU FAIT MIGRATOIRE LIANT MIGRATIONS ET DÉVELOPPEMENT

A – Caractéristiques des flux migratoires

1) La récente redistribution des pays d'origine et de destination des migrations

Selon les estimations de l'Office international des migrations (OIM)⁽¹⁾, plus de 200 millions de personnes, soit 3% de la population mondiale, sont aujourd'hui des migrants, dont 10 à 15 % sont en situation irrégulière. Alors que l'immigration latino-américaine tend à augmenter, toujours selon l'OIM, la proportion des populations africaines et surtout asiatiques au sein des migrants décroît : c'est ainsi que les Africains ne représentaient en 2000 plus que 9 % des migrants, contre 12 % en 1970.

L'ampleur du phénomène migratoire est à mettre en relation avec l'écart socio-économique croissant entre les pays. Comme l'a souligné notre collègue Patrick Balkany dans son rapport sur l'accord de gestion concertée des flux migratoires signé avec le Gabon, les pays de l'OCDE accueillent la moitié des migrants, et parmi ces derniers, 60 % sont originaires d'un pays en développement et 40 % d'un autre pays de l'OCDE. Mais, comme l'a souligné notre collègue Lionnel Luca dans son rapport sur les accords de gestion concertée des flux migratoires signés avec le Burkina-Faso et le Cap-Vert, le réchauffement climatique et la probable submersion des zones d'habitat basses pourraient à l'avenir provoquer des migrations massives de populations, notamment dans le delta du Bangladesh.

Aux migrations Sud-Nord s'ajoutent les migrations du Sud vers le Sud. Certains pays d'Afrique, naguère terres d'émigration, sont devenus des pays de transit voire des pays d'accueil. L'OIM souligne ainsi le cas des « *migrants africains qui se rendent principalement vers d'autres pays africains, l'Afrique australe, le Maghreb, et l'Afrique de l'Ouest constituant les sous-régions les plus affectées par la mobilité de la main d'œuvre en Afrique* »⁽²⁾. Parmi les vingt

(1) <http://www.iom.int>

(2) *Rapport de l'OIM sur « L'état de la migration dans le monde : gestion de la mobilité de la main d'œuvre dans une économie mondiale en mutation » (2008).*

premiers pays d'accueil dans le monde, trois sont africains : l'Ouganda, la Côte d'Ivoire et l'Afrique du Sud ⁽¹⁾.

2) La France : terre d'accueil d'une immigration plus familiale que professionnelle

La France a une tradition d'accueil des étrangers : en 2009, les autorités françaises ont délivré 1 842 801 visas de court séjour et 173 991 titres de long séjour, et elles ont procédé à 108 275 naturalisations.

Alors qu'au Royaume-Uni l'immigration professionnelle représente, selon les statistiques connues, environ 35,5 % des flux d'entrée, elle ne dépasse que de peu les 10 % en France, où les entrées pour regroupement familial sont très largement majoritaires, avec 64,3 % des entrées.

C'est pour tenter d'inverser cette tendance que le gouvernement a choisi de privilégier une immigration choisie, temporaire ou circulaire, servant les intérêts de la France en tenant compte des besoins du marché du travail national, et ménageant les intérêts des pays en développement en limitant le phénomène de fuite des cerveaux.

3) Le cas des migrants camerounais

De nombreux Camerounais vivent à l'étranger et représentent un apport considérable de devises pour le pays. Selon l'ONG « Solutions aux Migrations Clandestines » (SMIC), environ 200 000 Camerounais tentent chaque année d'émigrer en Europe par la route... tandis que le Cameroun lui-même accueille environ trois millions d'étrangers qui représentent 20% de sa population totale, et qui sont principalement des Nigériens et des Tchadiens, sans-papiers pour la plupart.

S'il est vrai que le nombre de Français vivant au Cameroun a connu une baisse régulière et relativement forte, passant de 6 385 en 1995 à 6024 en 2004, il n'en reste pas moins que les relations migratoires franco-camerounaises sont particulièrement denses. Le nombre important de migrations annuelles (plus de 4000 premiers titres délivrés chaque année) place le Cameroun au 7^e rang des pays d'origine des flux migratoires vers la France et au 1^{er} rang des pays d'Afrique subsaharienne connaissant une émigration vers la France. Composée en 2008 de quelque 39 000 ressortissants, la communauté camerounaise résidente en France est la 4^e communauté d'immigrés établis en France. Passée de 26 000 membres en

(1) « Les migrations sud-sud : exemple de l'Afrique subsaharienne », Parlement européen, Direction générale pour les politiques externes de l'Union. Auteurs : Véronique Lassailly-Jacob (Université de Poitiers), Florence Boyer, Centre Population Développement (CEPED) et Julien Brachet (Université de Paris I). Réf. : EP-ExPol-B-2006-02, PE 371.978, 31/03/2006.

2003 à 39 000 membres en 2008, soit une hausse d'un tiers en cinq ans, la communauté camerounaise augmente de façon régulière, témoignant de ce que la pression migratoire du Cameroun vers la France requiert un instrument plus approprié qu'un simple accord sur la circulation et le séjour des personnes.

Comme l'immigration provenant de nombreux pays africains (Bénin, Congo, Sénégal, Burkina Faso...), l'immigration camerounaise est essentiellement familiale : plus de 68% du total des premiers titres délivrés en 2007 (2637 sur 4442) l'ont été dans le cadre du regroupement familial. Le Cameroun figure ainsi au 5^e rang de l'immigration familiale en France. Les étudiants représentent 20 % des migrants (882 titres sur les 4442 délivrés en 2007). Et l'immigration pour motifs professionnels ne représente qu'une part infime des migrations du Cameroun vers la France, même si elle a récemment connu une légère augmentation, passant d'environ 2% des migrants en 2007 (99 titres sur 4442) à un peu plus de 3 % en 2008 (143 titres). La migration professionnelle circulaire est également très marginale (74 titres sur les 4442 délivrés en 2007).

Quant à l'immigration irrégulière en provenance du Cameroun, les chiffres sont, par définition, difficiles à établir avec certitude. Néanmoins, le nombre des ressortissants en situation irrégulière n'est pas négligeable si l'on en juge par le nombre de mesures d'éloignement exécutées les dernières années : 278 en 2006, 271 en 2007 et 246 en 2008 (dont 117 arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et 41 obligations de quitter le territoire français). Toutefois, on constate que le nombre de ces mesures est en baisse, de même que le nombre des demandes de laissez-passer consulaires, passé de 213 en 2004 à 131 en 2008.

B – Des réponses politiques nouvelles

1) L'apparition d'un consensus mondial sur l'intérêt de mettre les migrations au service du développement

Longtemps, l'immigration a surtout été perçue, du point de vue des pays d'accueil, comme un facteur de tensions économiques et sociales, qu'il s'agissait de réguler en renforçant les politiques de sécurité et de contrôles aux frontières.

Mais la prise de conscience de ce que le montant annuel des fonds transférés vers leur pays d'origine par les migrants issus des pays en voie de développement, dépassait désormais le montant de l'aide publique au développement, a contribué à l'émergence d'une nouvelle donne. En 2007, les transferts de fonds effectués par les migrants étaient d'un peu plus de 337 milliards de dollars (US), et concernaient, à hauteur de 250 milliards de dollars (US), des pays en développement... tandis que le montant global de l'aide publique au développement avoisinait pour cette même année les 104 milliards de

dollars (US). Pour certains pays africains, ces transferts de fonds représentaient entre 15% et 20% de leur produit intérieur brut. En 2008, notre collègue Henriette Martinez a souligné dans son avis budgétaire sur l'aide publique au développement, que « *les projections indiquent que les immigrants installés sur notre territoire envoient, principalement vers l'Afrique du Nord ou subsaharienne, environ 8 000 millions d'euros par an, soit l'équivalent de l'aide publique au développement française* »⁽¹⁾. Et dans un contexte économique difficile où les contraintes budgétaires nationales tendent à freiner les élans de générosité pour l'aide publique au développement, la canalisation des transferts de fonds des migrants vers les projets de développement apparaît particulièrement opportune.

L'idée s'est ainsi répandue, notamment au sein d'institutions internationales comme la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la Commission mondiale sur les migrations internationales, que les flux migratoires pouvaient contribuer au développement non seulement des pays développés, mais aussi des pays en développement. C'est ce qui a motivé la création d'un « Forum mondial sur la migration et le développement », qui s'est tenu successivement à Bruxelles en 2007, à Manille en 2008 (sur le thème de la protection et du renforcement de la capacité des migrants pour le développement), et à Athènes en 2009 (sur l'intégration des politiques migratoires dans des stratégies de développement au bénéfice de tous). La dernière édition de ce Forum a eu lieu à Mexico du 8 au 11 novembre 2010 et a abordé le thème suivant : « Partenariats pour la migration et le développement humain : prospérité partagée – responsabilité partagée ».

Outre ce Forum mondial, des cadres de coopération ont été établis au niveau intergouvernemental. En Afrique, un cadre stratégique pour une politique de la migration a été approuvé par l'Union africaine, visant à l'intégration des politiques de migration et de développement dans les stratégies de réduction de la pauvreté et à une mobilisation maximale des fonds des migrants. La Ligue des Etats arabes, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et les pays latino-américains développent des projets comparables. Au total, treize processus de consultation régionale, voire sous-régionale, existent, allant des « Dialogues » sur les migrations pour l'Afrique australe et pour l'Afrique occidentale, aux « Processus » de Colombo (Asie), de Lima (Amérique latine et Caraïbes), ou de Puebla (Amérique centrale), en passant par le « Dialogue 5 + 5 » entre l'Europe et l'Afrique du Nord ou encore par des processus thématiques, comme celui de Budapest (sur le contrôle des flux migratoires).

(1) Avis n°1201, Aide publique au développement, Commission des Affaires étrangères, Henriette Martinez, Rapporteuse, novembre 2008, p. 57.

Ces initiatives témoignent d'un large consensus sur l'idée que les questions migratoires doivent être intégrées dans les politiques de développement. Ce consensus s'illustre au niveau européen.

2) Les initiatives européennes en faveur du développement solidaire

Le Conseil européen de Tampere a engagé en octobre 1999 une réflexion sur la possibilité d'une politique de l'immigration commune aux vingt-sept pays de l'Union européenne. A l'origine, trois secteurs ont été retenus comme participant à la constitution d'un espace de liberté, de sécurité, et de justice : la lutte contre l'immigration clandestine, l'élaboration d'une politique commune en matière d'asile, et le traitement équitable des ressortissants des pays tiers en situation irrégulière. Deux autres volets sont venus s'y ajouter : la promotion de l'entrée des travailleurs qualifiés, et l'amélioration de la politique européenne d'aide au retour.

Le Conseil européen réuni à Bruxelles en décembre 2005 a adopté une approche globale sur la question des migrations. Le premier axe de cette approche valorise une action globale et cohérente allant dans le sens de la coopération avec les pays tiers et leurs organisations régionales en matière d'immigration légale et clandestine, de développement, de protection des réfugiés, et de traite des êtres humains. Le deuxième axe invite à la coordination des politiques en matière de relations extérieures, de développement, d'emploi, de justice et d'affaires intérieures. Le troisième axe insiste sur le dialogue de l'Union avec l'Afrique et les pays du bassin méditerranéen.

L'action de l'Union européenne s'est vite orientée vers l'Afrique. Dès 2000 a été signé à Cotonou un accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes, et du Pacifique, d'une part, et, la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part. Cet accord du 23 juin 2000 a été révisé à Luxembourg le 25 juin 2005, en particulier pour ses dispositions relatives aux migrations.

Les 10 et 11 juillet 2006 s'est tenue à Rabat la première Conférence ministérielle euro-africaine, qui a défini un plan d'action, dit « Processus de Rabat », censé renforcer les synergies entre migrations et développement en mettant en avant l'adéquation des profils migratoires aux besoins des marchés (28 propositions), censé mettre en garde face au risque de fuite des cerveaux (13 propositions), et censé enfin améliorer la coopération dans les domaines de la lutte contre l'immigration illégale (19 propositions).

Le sommet de Lisbonne, qui, en décembre 2007, a réuni les vingt-sept pays membres de l'Union européenne et cinquante trois pays africains, a abouti à la définition d'un « Partenariat Afrique – Union Européenne » comportant des programmes d'actions prioritaires. Dans le cadre de ce partenariat, l'Afrique et l'Union européenne se sont engagées à mieux gérer les migrations et la mobilité

légales dans la perspective du soutien au développement socio-économique des pays d'origine et de destination, à optimiser la participation des migrants au développement de leur pays d'origine, à promouvoir l'implication des diasporas, à améliorer les mécanismes d'envoi de fonds et la lutte conjointe contre l'immigration clandestine.

Les 23, 24 et 25 novembre 2008 s'est tenue à Paris la deuxième Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement, au cours de laquelle les soixante pays et les vingt organisations internationales participantes ont approuvé un programme de coopération pluriannuel comportant des mesures concrètes et opérationnelles pour accroître encore la coopération entre pays européens et africains.

Deux mois auparavant, le 16 octobre 2008, sous Présidence française, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Union européenne ont adopté un « Pacte européen sur l'immigration et l'asile », dont l'engagement n°5 concerne la création d'un partenariat global avec les pays d'origine et de transit pour l'organisation et la maîtrise des flux migratoires. S'inscrivant dans la ligne de l'approche globale liant migrations et développement, qui a été prônée au Conseil européen de Luxembourg en décembre 2005, le Pacte met l'accent :

- sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques d'immigration professionnelle tenant compte des besoins du marché du travail des Etats membres ;

- sur la nécessité de réguler l'immigration familiale dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales ;

- sur la lutte contre l'immigration irrégulière ;

- sur la promotion des projets de développement solidaire au sein d'accords entre Etats membres de l'Union et pays d'origine et de transit qui prennent en considération les différents aspects des migrations.

Dans l'optique du développement solidaire, le Pacte souligne le fait que l'immigration légale doit permettre aux migrants d'acquérir une formation ou une expérience professionnelle, passer, autant que possible, par des formes de migration temporaire ou circulaire qui n'accentuent pas la fuite des cerveaux, et offrir enfin aux migrants l'opportunité de se constituer une épargne qui puisse être mise au service de leur pays.

C'est dans cette logique que l'Union européenne a conclu plusieurs partenariats pour la mobilité avec des Etats tiers présentant un intérêt migratoire et politique particulier, comme par exemple avec le Cap-Vert.

Et c'est en parfaite cohérence avec l'évolution des orientations européennes que la France a peu à peu adapté sa réponse aux transformations du fait migratoire.

3) La genèse des dispositifs français associant les migrations au développement

Dans un premier temps, la réponse française à la problématique liant migrations et développement s'est limitée à des programmes de réinsertion volontaire, dont le premier fut lancé en 1977 par Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat à l'immigration et au travail, et consistait à gratifier d'un pécule (le « million Stoléru ») les migrants désireux de retourner dans leur pays d'origine et porteurs d'un projet économique.

Dans un deuxième temps, tenant compte de l'importance du volume des fonds transférés par les migrants vers leur pays d'origine, les politiques françaises ont cherché à mobiliser cette épargne au service du développement. A la fin des années 1990, une mission interministérielle « Migration et codéveloppement », conduite par M. Sami Naïr, délégué interministériel au codéveloppement et aux migrations internationales, a eu la charge « de proposer des orientations et des mesures visant au renforcement de la coopération de la France avec les pays d'émigration en vue de convenir avec eux, dans une perspective de codéveloppement, d'une meilleure maîtrise des flux migratoires »⁽¹⁾. Le rapport d'étape de M. Sami Naïr proposait, entre autres pistes, la conclusion de conventions de codéveloppement entre la France et les pays partenaires, pour « soutenir les projets de développement impliquant des migrants » et « favoriser l'investissement productif de l'épargne des migrants ».

La loi n°2006-911 du 24 juillet 2006, relative à l'immigration et à l'intégration, a entendu fonder une nouvelle politique, comparable à certaines expériences étrangères, reposant sur trois piliers : l'immigration choisie, l'affirmation d'un lien entre immigration et intégration, et enfin le codéveloppement. S'inscrivent notamment dans la droite ligne de l'approche globale des migrations et du développement :

- la création d'une carte de séjour « compétences et talents » ;
- l'aménagement d'une possibilité pour les étudiants étrangers de prolonger leur séjour en France après l'obtention d'un diplôme du niveau master, pour rechercher un emploi et acquérir une première expérience professionnelle ;
- la création du compte épargne codéveloppement qui doit recevoir l'épargne des ressortissants de pays appartenant à la Zone de Solidarité Prioritaire

(1) Décret n°98-314 du 24 avril 1998 portant création d'un délégué interministériel au codéveloppement et aux migrations internationales, article 2.

(ZSP), pour financer des opérations de développement économique, à la faveur d'une incitation fiscale (déduction du revenu global à hauteur de 25% des versements dans la limite de 20 000 € par personne).

La loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, n'est pas en reste avec le livret d'épargne pour le codéveloppement. Ce produit d'épargne complète le dispositif d'incitation des migrants à l'orientation d'une partie de leurs transferts de fonds vers l'investissement dans leur pays d'origine, en prévoyant une prime d'épargne pour les titulaires du livret qui contractent un prêt pour financer une opération d'investissement dans leur pays d'origine à l'issue d'une phase d'épargne d'au moins trois ans.

La France est le seul pays de l'Union européenne à avoir institué de tels dispositifs d'épargne, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne se contentant de politiques de réduction des coûts de transferts.

Néanmoins, votre rapporteur souligne que ces produits d'épargne n'ont pas encore rencontré le succès escompté. A l'été 2010, le livret d'épargne pour le codéveloppement n'était pas du tout commercialisé, et le compte épargne codéveloppement était distribué par un seul établissement financier : l'Union tunisienne de banque, à destination des ressortissants tunisiens, avec un encours de 261 000 euros au 31 juillet 2010.

Dès 2008, dans son avis budgétaire sur l'aide publique au développement, notre collègue Henriette Martinez soulignait que ces mécanismes d'épargne étaient mal adaptés aux réalités socio-économiques et culturelles africaines : 75 à 80% des sommes transférées par les migrants originaires des pays d'Afrique sont utilisés par leurs familles pour couvrir des dépenses de consommation courante. Seuls 5 à 10% de ces sommes sont investis dans des activités génératrices d'emplois et de revenus⁽¹⁾. A l'heure actuelle, les transferts contribuent davantage à la réduction de la pauvreté qu'au développement proprement dit.

Le 5 juin 2009, le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) a décidé de réaliser une étude d'évaluation sur le compte épargne codéveloppement et sur le livret d'épargne pour le codéveloppement. En mai 2010, le groupe de travail a remis un rapport provisoire. Ce rapport a, entre autres, formulé deux critiques à l'encontre du mécanisme actuel. La première concerne le choix d'un crédit d'impôt plutôt que d'un versement par le Trésor, qui aurait été plus attractif pour des foyers de migrants souvent non imposables. La seconde concerne l'exclusion des naturalisés et des binationaux des bénéficiaires de ces dispositifs. Le rapport recommandait la

(1) *Avis n°1201, Aide publique au développement, Commission des Affaires étrangères, Henriette Martinez, Rapporteur, novembre 2008, p. 57.*

bibancarisation pour le suivi des investissements sur place, et le principe d'un guichet unique. Le groupe de travail doit se réunir prochainement pour évaluer les recommandations en tenant compte des engagements pris par la France lors du sommet Afrique-France tenu le 1^{er} juin 2010 à Nice.

Dans un troisième temps, et dans la droite ligne du « Pacte européen sur l'immigration et l'asile », la France s'est lancée dans la négociation d'une série d'accords de gestion concertée des flux migratoires qui établissent une coopération entre les institutions en charge des stratégies de développement, et celles en charge des questions migratoires, et qui appliquent une approche « sur mesure », adaptée à la situation de chacun des pays d'origine et exigeante en matière de réciprocité.

Le 5 juin 2009, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, M. Eric Besson, a obtenu du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) que les pays ayant conclu un accord de gestion concertée des flux migratoires avec la France puissent bénéficier d'un traitement préférentiel en matière d'aide publique au développement, au-delà du seul programme 301 (« Développement solidaire et migrations ») de la loi de finances.

II. L'APPLICATION DE CETTE NOUVELLE APPROCHE AU CAS DU CAMEROUN

A – L'insuffisance des accords existants

La coopération franco-camerounaise est relativement ancienne. La France et le Cameroun ont signé à Yaoundé, le 21 février 1974, plusieurs accords de coopération qui sont toujours en vigueur.

Parmi ces accords figure un accord de coopération en matière économique et financière, aux termes duquel « la République française apporte à la République Unie du Cameroun l'aide matérielle et technique qui lui est nécessaire pour atteindre les objectifs de progrès économique et social qu'elle s'est fixés » (article 2). A ce titre, l'article 3 dudit accord prévoit la réalisation d'études, la fourniture d'équipements, l'envoi d'experts et de techniciens, la formation de cadres et l'octroi de concours financiers. Mais cet accord ne comporte pas de projets précis ni d'engagements chiffrés et détaillés sur les modalités de la contribution française au développement socio-économique du Cameroun.

La France et le Cameroun ont également signé un accord de coopération culturelle dont les dispositions sont assez classiques et, là encore, relativement vagues. Cette convention prévoit la création de bibliothèques et de centres culturels (article 2), l'octroi de bourses d'études ou de stages, l'organisation de missions (article 3), des procédures d'équivalence de diplômes (article 10), l'admission des étudiants français et camerounais dans les grandes écoles de chaque pays (article 6) ou encore une coopération dans le domaine de la recherche scientifique et technique (article 13).

Outre leur coopération, la France et le Cameroun ont organisé l'entrée et le séjour de leurs ressortissants sur leurs territoires respectifs. Dès 1976, les gouvernements français et camerounais ont signé une convention relative à la circulation des personnes. En 1991, ils ont conclu un accord, sous forme d'échange de lettres, qui institue la suppression réciproque de l'obligation de visa de sortie et de retour (accord de Yaoundé du 27 mai 1991) ⁽¹⁾.

Mais en la matière, c'est surtout la convention signée à Yaoundé le 24 janvier 1994 au sujet de la circulation et du séjour des personnes, qui définit le régime des relations migratoires entre la France et le Cameroun ⁽²⁾. Cet accord, qui

(1) Publié par le décret n°91-6775 du 7 août 1991.

(2) Convention publiée par le décret n°96-1033 du 25 novembre 1996.

abrogeait celui du 26 juin 1976, visait à étendre aux ressortissants camerounais les avantages du régime commun de circulation résultant de la mise en œuvre de l'accord de Schengen, et ce dans l'ensemble des Etats parties à ce dernier accord.

Les deux premiers articles décrivent d'une part les conditions du transit (n'excédant pas cinq jours), et d'autre part les conditions d'octroi du visa de court séjour (n'excédant pas trois mois), parmi lesquelles l'obligation de disposer des moyens de subsistance suffisants.

Les articles 3 à 7 énoncent les conditions d'octroi du visa de long séjour (de plus de trois mois), à savoir l'obligation pour les ressortissants désireux d'exercer une activité lucrative de justifier de moyens de subsistance suffisants (article 6), l'obligation pour les ressortissants désireux d'exercer une activité salariée de disposer d'un certificat médical et d'un contrat de travail visé par les autorités compétentes (article 4), et enfin l'obligation pour les étudiants de produire une attestation de préinscription ou d'inscription délivrée par l'établissement d'enseignement concerné ainsi qu'un justificatif de leurs moyens de subsistance et d'hébergement. L'annexe II de l'accord énumère les documents et justificatifs des moyens garantissant les conditions de séjour. Et l'article 12 de l'accord offre aux nationaux des deux Etats qui justifient de trois années de résidence régulière et non interrompue sur le territoire de l'autre Etat, la possibilité d'obtenir un titre de séjour de dix ans, renouvelable de plein droit, qui correspond en France à la carte de résident.

L'accord de 1994 et ses annexes régissent aussi la circulation des membres des équipages des navires et aéronefs, le regroupement familial (article 9 et annexe IV), le rapatriement (annexe I) et les évacuations sanitaires d'urgence (annexe III).

Conclu pour une période de cinq ans, renouvelable tacitement, l'accord de 1994 ne fait qu'appliquer aux ressortissants camerounais le droit commun des entrées et des séjours sur le territoire français, tel qu'il résulte des accords de Schengen. Et comme beaucoup d'autres accords conclus à la même époque, il traite essentiellement des conditions matérielles et juridiques d'entrée dans chacun des deux Etats.

Ainsi, aucune disposition des accords existants ne s'inscrit dans la conception globale de l'immigration en lien avec le développement.

B – Un nouveau dispositif conforme aux orientations européennes et cohérent avec les autres accords liant la France aux pays d'Afrique subsaharienne

Comme la plupart des accords de gestion concertée des flux migratoires, l'accord signé le 21 mai 2009 à Yaoundé est construit sur trois piliers : tout d'abord la rénovation du dispositif d'immigration légale, aménagé de

façon à favoriser les migrations professionnelles temporaires ou circulaires et à limiter la fuite des cerveaux, ensuite la lutte contre l'immigration irrégulière et la réadmission, et enfin les projets de développement solidaire censés mobiliser les compétences et les ressources des migrants camerounais au service de l'enrichissement de leur pays d'origine. Aux termes de l'annexe I du présent accord, ce sont, du côté français, le ministère chargé de l'Immigration, et, du côté camerounais, le ministère des Relations extérieures, qui sont chargés de mener à bien ces trois missions.

1) La rénovation du dispositif d'immigration légale

En matière de circulation, votre rapporteur vous propose de distinguer les séjours de courte et de longue durée.

Pour ce qui est des séjours de courte durée, l'article 1^{er} de l'accord prévoit que les deux parties s'engagent à faciliter la délivrance de visas de court séjour à entrées multiples permettant des séjours ne pouvant excéder trois mois par semestre et valable pour une durée de un à cinq ans. Deux catégories de personnes sont concernées par ces visas dits « de circulation ». La première regroupe les ressortissants des deux parties qui contribuent activement aux relations économiques, commerciales, professionnelles, scientifiques, universitaires, culturelles et sportives entre les deux pays (agents publics, hommes d'affaires, intellectuels, universitaires...). La seconde regroupe les personnes appelées à recevoir régulièrement des soins médicaux sur le territoire de l'un ou l'autre des deux pays. Toutes ces personnes doivent être détentrices de passeports ordinaires valides.

Ces catégories de personnes sont conformes au droit communautaire, et plus particulièrement aux dispositions du chapitre IV, article 24, paragraphe 2 du Code communautaire des visas, relatif à l'octroi de visas « de circulation ».

Pour ce qui est des séjours de longue durée, votre rapporteur vous propose de distinguer quatre cas.

Le premier cas est celui des étudiants qui ont fait leurs études sur le territoire de l'un ou l'autre des deux pays et qui désirent acquérir une première expérience professionnelle dans ce pays. Le droit commun en France prévoit une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de six mois, non renouvelable, pour les seuls étudiants titulaires d'un diplôme de niveau master. Le présent accord comporte des dispositions plus favorables puisque son article 2-b) prévoit une autorisation provisoire de séjour de neuf mois, renouvelable une fois, non seulement pour les étudiants titulaires d'un diplôme de niveau master mais aussi pour ceux titulaires d'une licence professionnelle. Pendant ces neuf mois, l'étudiant est autorisé à chercher et, le cas échéant, à exercer un emploi dont la rémunération doit être au moins égale à une fois et demie la rémunération mensuelle minimale en vigueur (SMIC). Et à l'issue de ces neuf mois, ou, le cas

échéant, de ces dix huit mois, l'étudiant titulaire d'un emploi ou justifiant d'une promesse d'embauche est autorisé à séjourner sur le territoire pour l'exercice de son activité professionnelle, sans considération de la situation de l'emploi.

Il est à noter que si l'article 2.1 a) du présent accord promeut les accords inter-universitaires entre les établissements d'enseignement supérieur français et camerounais, le recours à des organismes tels que l'Espace Campus France, ou ses équivalents, qui est prévu dans le cadre d'autres accords (Bénin, Sénégal, Congo) pour informer les établissements supérieurs français des besoins de formation exprimés par les pays d'origine, ne se retrouve pas dans l'accord conclu avec le Cameroun, faute de demande en ce sens lors de la négociation.

Le deuxième cas est celui des jeunes professionnels qui, âgés de 18 à 35 ans, entrent ou sont déjà engagés dans la vie active, et qui souhaitent améliorer leurs perspectives de carrière grâce à une expérience de travail salarié dans une entreprise relevant des secteurs agricole, sanitaire, social, artisanal, industriel, ou commercial. Bénéficiant de l'égalité de traitement, et donc de rémunérations équivalentes à celles perçues par les ressortissants de l'Etat d'accueil, les jeunes professionnels se voient octroyer une carte de séjour les autorisant à exercer une activité professionnelle pour une durée allant de six à douze mois, avec une prolongation possible jusqu'à dix-huit mois. En revanche, au terme de cette période, les jeunes professionnels ne peuvent poursuivre leur séjour sur le territoire de l'Etat d'accueil, et leur nombre est limité, pour chacune des parties, à 250 par an. Toutefois, ce contingent peut être modifié par simple échange de lettres entre les autorités françaises et camerounaises, et il est plus élevé que celui fixé pour les échanges de jeunes professionnels avec le Congo (100), le Cap-Vert (100) ou le Bénin (200).

Le troisième cas est celui des migrants bénéficiant de la carte de séjour « compétences et talents », créée par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. En droit commun, cette carte est attribuée pour trois ans aux migrants qui, du fait de leurs qualifications, contribuent de manière significative et durable au développement économique et au rayonnement intellectuel, scientifique et culturel de la France, et elle n'est renouvelable qu'une fois. Même si elles limitent le nombre de ces cartes à 200 par an, les dispositions de l'article 2.2.2 du présent accord sont plus favorables que le droit commun, dans la mesure où elles ne fixent pas de limite à leur renouvellement. Par ailleurs, il faut noter que, dans les accords avec le Congo, avec le Bénin et avec le Burkina Faso, le nombre maximal de ces cartes était fixé à 150.

Enfin, le quatrième cas est celui des migrants bénéficiant d'une carte de séjour temporaire pour l'exercice d'une activité salariée. Le titre de séjour « salariés » est délivré pour une durée supérieure à trois mois, en vue de l'exercice d'une activité salariée d'une durée égale ou supérieure à douze mois, sans que soit prise en considération la situation de l'emploi en France. Néanmoins, les ressortissants camerounais doivent, pour bénéficier de ce titre de séjour, être titulaires d'un contrat de travail visé par l'autorité française compétente, et résider

au Cameroun à la date à laquelle ce contrat de travail est visé. En outre, le nombre maximal de ces titres de séjour est fixé à 750 par an (contre 1000 par an pour le Sénégal et 3500 par an pour la Tunisie), et seuls sont concernés les ressortissants camerounais exerçant l'un des 66 métiers listés dans l'annexe II du présent accord. Ces métiers sont aussi bien des métiers peu qualifiés (ouvrier des travaux publics, serveur en restauration, employé de ménage...) que des métiers requérant un niveau de qualification élevé (cadre de la comptabilité, informaticien expert, électricien...). Même si le nombre de ces métiers est inférieur à celui prévu dans les accords avec le Sénégal (108) ou la Tunisie (78), il reste plus élevé que celui prévu en droit commun pour les ressortissants des pays tiers (30 métiers), ou que ceux prévus dans les accords passés avec le Bénin (15) ou le Gabon (9).

S'il est vrai qu'en application du titre V, chapitre 2, article 79, paragraphe 2 a) du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les Etats membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins de regroupement familial » relèvent du domaine communautaire, il n'en reste pas moins que le paragraphe 5 du même article autorise les Etats membres à « fixer les volumes d'entrées des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, présents sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non-salarié ». On notera que le nombre maximal de titres de séjours délivrés annuellement a été proposé aux autorités camerounaises en se fondant sur les statistiques (par catégorie) des flux migratoires des années précédentes, et que les propositions initiales ont fait l'objet d'un accroissement négocié par la partie camerounaise.

Le dispositif d'immigration légale tend globalement à privilégier les migrations professionnelles, et plus particulièrement les migrations temporaires ou circulaires, qui tout à la fois comblent les déficits de main d'œuvre sur les métiers en tension en France et limitent le risque d'exode des élites camerounaises.

Mais la contrepartie de ce traitement de faveur réside dans l'exigence d'une coopération plus étroite en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

2) La lutte contre l'immigration irrégulière

Outre l'aide au retour bénéficiant aux ressortissants camerounais en situation irrégulière sur le territoire français et soumis à une obligation de quitter ce dernier ⁽¹⁾, le présent accord prévoit la réadmission des étrangers en situation irrégulière et des projets de coopération policière en matière de prévention et de lutte contre l'immigration irrégulière et la fraude documentaire.

(1) Le dispositif d'aide au retour a concerné 18 ressortissants camerounais en 2007, 15 en 2008, 20 en 2009 et 26 depuis le début de l'année 2010.

En matière de réadmission, l'article 3 du présent accord prévoit que la France et le Cameroun s'engagent à accepter le retour sur leur territoire de leurs ressortissants qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire de l'autre partie, dès lors que la nationalité des personnes concernées est établie, et ce « dans le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes ». L'annexe III détaille la procédure de délivrance des laissez-passer consulaires nécessaires au renvoi des ressortissants en situation irrégulière lorsque ceux-ci ne disposent pas d'un passeport en cours de validité. Lorsque les ressortissants en situation irrégulière détiennent un laissez-passer consulaire périmé depuis moins de trois mois, un nouveau laissez-passer consulaire est délivré immédiatement. A défaut, il est prévu que l'autorité consulaire procède à des auditions aux fins de vérifications destinées à établir ou présumer la nationalité des ressortissants en se fondant sur des documents. Pour compléter ce dispositif, l'article 6 du présent accord précise que la France et le Cameroun s'informent mutuellement des résultats des recherches effectuées pour déterminer la nationalité de la personne en situation irrégulière. La mise en place dans nos postes consulaires d'équipements permettant la délivrance de visas biométriques et la prise d'empreintes digitales devrait faciliter l'identification des ressortissants de pays tiers entrés sur notre territoire avec ou sans visa, dès lors qu'ils ont formulé une demande de visa.

L'article 4 ajoute à la réadmission des nationaux la réadmission des ressortissants d'Etats tiers. En vertu de cette disposition, la France et le Cameroun s'engagent à réadmettre sur leur territoire des migrants originaires de pays tiers qui sont en situation irrégulière et qui n'ont fait que transiter par le territoire français ou camerounais en vertu d'un titre de séjour ou d'un visa délivré par les autorités françaises ou camerounaises. L'article 5 ajoute à cet engagement celui de délivrer un visa autorisant le transit, par voie aérienne, sur le territoire français ou camerounais, de ressortissants d'Etats tiers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement. La clause de réadmission de ressortissants d'Etats tiers fait peser sur l'Etat de transit de lourdes obligations de gestion des populations renvoyées (prise en charge des migrants, organisation de leur renvoi dans leur pays d'origine...) qui expliquent qu'elle ne figure pas dans tous les accords de gestion concertée des flux migratoires. C'est ainsi que le Sénégal, situé sur une route migratoire très fréquentée, a refusé de s'engager à réadmettre les ressortissants d'Etats tiers. L'accord de gestion concertée des flux migratoires signé avec la Tunisie est également dépourvu d'une telle clause.

S'il est vrai que le titre V chapitre 2 article 79 paragraphe 3 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) autorise l'Union à conclure des accords de réadmission de ressortissants de pays tiers, il n'en reste pas moins que, lorsque, comme c'est le cas pour le Cameroun, la Commission ne dispose pas d'un mandat de négociation visant à conclure avec un Etat tiers un accord communautaire de réadmission, et qu'il n'existe pas d'accord communautaire de réadmission en vigueur, les Etats membres peuvent signer avec cet Etat tiers des accords bilatéraux de réadmission. La France est donc libre de négocier des clauses de réadmission avec le Cameroun.

Il faut noter au sujet des clauses de réadmission que leur succès n'est pas toujours acquis. Ainsi, en août 2008, la Gambie et la Mauritanie ont refusé le débarquement sur leur sol d'avions transportant des migrants renvoyés par l'Espagne, avec qui ces pays ont signé des accords de réadmission à la fois de nationaux et de ressortissants d'Etats tiers. Par ailleurs, un rapport d'*Amnesty International* a dénoncé la situation dramatique des migrants renvoyés en Mauritanie (pratiques de détention prolongée, mauvais traitements, absence d'accès à une procédure d'asile équitable, renvois de mineurs isolés, renvois de migrants dans des pays où ils n'ont pas séjourné...) ⁽¹⁾.

En matière de coopération policière, l'article 8 du présent accord énumère les domaines dans lesquels la France s'engage à apporter son expertise en matière de prévention et de lutte contre l'immigration irrégulière et contre la fraude documentaire. Notre pays entend contribuer à l'amélioration du cadre légal de la répression, à la définition d'un schéma d'organisation des services, à l'évaluation du niveau de sécurité des aéroports internationaux du Cameroun, à l'évaluation des besoins de formation et enfin à la formation des personnels chargés du démantèlement des filières d'immigration clandestine et de fraude documentaire.

L'annexe IV précise la ventilation des cinquante mille euros que la France s'est engagée à verser sur la période 2009-2010 pour soutenir financièrement l'action de la police aux frontières des aéroports internationaux du Cameroun, et qui sont inscrits au budget opérationnel de programme n°303 du projet de loi de finances pour 2011. Deux enveloppes de 15 000 euros sont allouées à la remise à niveau du système de contrôle informatique, d'une part, et à l'organisation d'un audit de sécurité, d'autre part. Une somme de 20 000 euros est consacrée à deux sessions de formation de 15 jours pour les fonctionnaires de police.

Ce soutien financier apporté à la surveillance des frontières, de même que celui apporté à la réhabilitation de l'état civil camerounais, montre qu'il y a un continuum entre la lutte contre l'immigration irrégulière et le développement solidaire.

3) La mise en œuvre de projets de développement solidaire

Le développement solidaire peut être défini comme toute action de développement menée par ou avec des migrants. Aux termes de l'article 9 du présent accord, les projets de développement solidaire décrits visent à fournir un « appui à la structuration de filières économiques porteuses, génératrices d'emplois, notamment dans le secteur productif », en promouvant l'entrepreneuriat.

(1) *Amnesty International*, Mauritanie : « personne ne veut de nous ». Arrestations et expulsions collectives de migrants interdits d'Europe, 2008.

Au premier rang des projets de développement solidaire, formant une articulation avec la coopération instituée en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, figure la mise en œuvre de la réforme de l'état civil, à laquelle la France s'engage à apporter un financement de 381 000 euros, susceptible d'être complété dans la limite d'un montant d'un million et demi d'euros dans les quatre années à venir (article 16). L'état civil camerounais souffre en effet d'un faible taux de déclarations, d'un manque de fiabilité des actes et d'une importante fraude documentaire. L'annexe V du présent accord détaille le programme quinquennal de réhabilitation de l'état civil camerounais ainsi que les cinq sous-programmes : collecte d'informations, informatisation de l'état civil, réforme institutionnelle et juridique, formation de sensibilisation des responsables locaux et de la population, investissements et fournitures. Quatre actions sont décrites comme prioritaires : la conception d'une application informatique de gestion de données de cartographie de l'état civil (165 000 euros), la formation du personnel du service de l'état civil (60 000 euros), l'informatisation du service de l'état civil (25 000 euros) et la sensibilisation des maires sur l'ensemble du territoire (131 000 euros).

Outre la promotion de projets de coopération décentralisée (article 15), qui ne sont pas encore identifiés, le présent accord prévoit des mécanismes de mobilisation de la diaspora camerounaise dans les actions de développement de son pays d'origine. Cette implication de la diaspora camerounaise comprend trois degrés : l'engagement des migrants camerounais dans des actions de développement, la mobilisation de leur épargne au service de l'investissement dans leur pays d'origine, et enfin leur retour et leur réinsertion au Cameroun.

Pour ce qui est de l'engagement des migrants camerounais dans des actions de développement, l'article 10 du présent accord propose un éventail de modalités de participation des migrants camerounais allant de la participation d'associations de Camerounais établis en France à des projets de développement local, en particulier dans les régions d'émigration de leur pays d'origine, jusqu'à la facilitation de la circulation des Camerounais établis en France mais souhaitant transmettre leur compétence par des missions d'expertise au Cameroun, en passant par des programmes d'échanges à l'initiative de la jeunesse camerounaise de France. Notre pays s'est engagé à apporter, sur une période de cinq ans, un soutien financier de 12 millions d'euros à des projets qu'il sélectionnera après avis formel du Cameroun et qui relèvent de quatre secteurs prioritaires : le soutien à la création et au développement de centres de formation professionnelle (5,5 millions d'euros), le soutien aux activités productives (2 millions d'euros), le développement durable (1 million d'euros), et la santé (3,5 millions d'euros destinés à financer des équipements médicaux, la création d'un réseau de secours d'urgence, la lutte contre le paludisme, et des projets de mobilité des professeurs en médecine, des médecins et des personnels de santé). Mais là encore, il est prévu d'associer la diaspora camerounaise, à qui il est demandé dans l'annexe VI du présent accord, de porter au moins 30% des projets sélectionnés.

Les diverses actions sont financées par le ministère chargé de l'Immigration, au titre du programme 301 de la loi de finances (« Développement solidaire et migrations ») dont l'action n°3 (« Autres actions bilatérales de développement solidaire ») est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2011, de 24 millions d'euros (en autorisations d'engagement) et de 22,3 millions d'euros (en crédits de paiement) pour l'accompagnement des accords de gestion concertée des flux migratoires. Pour le triennum 2011-2013, il est prévu d'allouer à ce poste de dépenses un montant de 70 millions d'euros (en autorisations d'engagement) et de 68,3 millions d'euros (en crédits de paiement) – ce qui représente une augmentation par rapport au dernier triennum (56 millions d'euros en autorisations d'engagement et 49 millions d'euros en crédits de paiement). Ces sommes seront versées selon une clé de répartition définie pour l'exécution des accords déjà ratifiés, de ceux qui sont en cours de ratification, et de ceux qui sont en cours de négociation ⁽¹⁾.

Le ministère chargé de l'Immigration prend en compte, pour mettre en œuvre ces actions, les Documents Cadre de Partenariat (DCP) qui visent à assurer la cohérence de l'aide publique au développement, conformément à la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Le ministère s'appuie sur plusieurs opérateurs : l'Agence française de Développement (AFD) pour les projets d'infrastructures et de développement de l'entreprise, l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) pour les projets économiques de réinstallation des migrants dans leur pays d'origine, et enfin des groupements d'intérêts publics tels que Campus France ou France Coopération internationale.

Pour le lancement des premières actions de développement solidaire, un peu moins de quatre millions d'euros ont d'ores et déjà été engagés pendant l'exercice budgétaire de 2010. En effet, à la demande des autorités camerounaises, des projets ont été identifiés pour être financés sur le budget de 2010. Le premier de ces projets, porté par l'ICAM, est un centre de formation aux métiers de l'énergie renouvelable (solaire et biomasse), subventionné à hauteur de 675 000 euros. Le deuxième, bénéficiant d'une subvention de 583 000 euros, est développé par l'Institut Européen de Coopération et de Développement et vise à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes femmes dans les métiers de l'hôtellerie et de la restauration. Et le troisième, financé à hauteur de 350 000 euros, promeut le recyclage des déchets d'équipements électroniques et électriques. Ces trois projets ont été validés le 6 octobre 2010 par le groupe de travail préfigurant le comité de suivi évoqué par l'accord.

(1) Pour le présent accord, l'échéancier de mise en œuvre est donc le suivant :

– en autorisations d'engagement : 5,5 millions d'euros en 2011 , 3,1 millions d'euros en 2012, 2,5 millions d'euros en 2013, et 1,2 millions d'euros en 2014 (soit un total de 12,3 millions d'euros) ;

– en crédits de paiement : 2,2 millions d'euros en 2011, 4 millions d'euros en 2012, 3 millions d'euros en 2013, 2 millions d'euros en 2014 et 0,9 million d'euros en 2015 (soit un total de 12,1 millions d'euros).

Les diverses actions feront en effet l'objet d'un suivi et d'une évaluation par le comité de suivi décrit à l'article 18 de l'accord. Ce comité comprend au maximum dix membres de chacune des parties, se réunit au moins une fois par an en alternance sur le territoire de l'une ou l'autre partie, et procède à l'évaluation des résultats des actions menées dans le cadre du développement solidaire, ainsi qu'à l'observation des flux migratoires.

Pour ce qui est de la mobilisation de l'épargne des migrants camerounais au service de l'investissement dans leur pays d'origine, elle prend deux formes. La première est celle de l'allègement des coûts des transferts, et notamment des coûts d'opération qui les grèvent. Il faut savoir que, d'après les données de la Banque de France, le montant des transferts vers leur pays d'origine des migrants camerounais établis en France était en 2008 d'environ 93,7 millions d'euros, et en 2009 d'environ 88,3 millions d'euros, ce qui place le Cameroun au 10^e rang des pays destinataires de transferts effectués par des migrants établis en France. La France et des établissements financiers comme la Banque postale se sont engagés à réduire les coûts moyens des transferts, conformément aux conclusions de la Conférence de Paris sur les financements innovants de mai 2009, et conformément à la Déclaration du sommet du G8 de l'Aquila de juillet 2009, qui a appelé à réduire les coûts moyens de transferts de 10 à 5%. Le sommet Afrique – France tenu à Nice le 1^{er} juin 2010 est même allé plus loin avec l'engagement des établissements financiers de réduire d'au moins 25% leurs tarifs de transferts.

Comme d'autres accords, notamment avec le Burkina Faso et le Cap-Vert, le présent accord prévoit, en son article 12, le développement d'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 ». Cet outil n'est autre que l'« Observatoire des coûts d'envoi d'argent à l'étranger » que l'Agence Française de Développement a mis en place en novembre 2007, sous la forme d'un site (www.voidargent.fr), sur décision du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) en date du 18 juin 2006. Une nouvelle version du site a été lancée en mai 2010, qui propose de nouvelles options (lien vers un convertisseur, fenêtre de simulation du coût global du transfert, plateforme éditoriale d'information et d'échanges entre internautes...). La refonte de ce site est envisagée, afin d'en faire un instrument plus élaboré que le simple moyen de comparaison des services et tarifs offerts sur les transferts vers 21 pays (dont le Cameroun), qu'il est à l'heure actuelle.

La seconde forme de mobilisation de l'épargne des migrants passe par la commercialisation de produits d'épargne destinés à détourner les fonds transférés des dépenses de consommation courante vers l'investissement productif, garant du développement économique. Sans revenir sur la genèse et les limites des dispositifs du compte épargne codéveloppement et du livret d'épargne pour le codéveloppement, votre rapporteur précise que les investissements ouvrant droit à la prime d'épargne assortissant le livret d'épargne pour le

codéveloppement, sont, aux termes de l'article 13 du présent accord : tout d'abord la création, la reprise ou la prise de participation dans les entreprises locales, puis la micro-finance, et enfin l'acquisition d'immobilier d'entreprise, d'immobilier commercial ou de logements locatifs.

Pour ce qui est de la réinsertion au Cameroun des professionnels camerounais travaillant en France et volontaires pour un retour dans leur pays d'origine, ou des étudiants camerounais ayant bénéficié d'une expérience d'expatriation, l'article 14 du présent accord affirme l'engagement des deux parties à créer « les conditions optimales de réinsertion » des migrants, et notamment « des conditions d'exercice de leur métier, dans le secteur public ou dans le secteur privé, aussi favorables que possible »⁽¹⁾.

Aux termes de l'article 19, le présent accord, qui ne nécessite aucune modification du droit interne, est conclu pour une durée indéterminée, peut être dénoncé par l'une ou l'autre des parties sous réserve du respect d'un délai de préavis de trois mois, et contient des dispositions qui, le cas échéant, prévalent sur les dispositions contraires de la convention sur la circulation et le séjour des personnes, signée par la France et la Cameroun à Yaoundé le 24 janvier 1994.

(1) Selon le ministère en charge de l'Immigration, le nombre des projets de réinsertion au Cameroun s'élevait à 5 en 2007, 11 en 2008, 12 en 2009, et 13 depuis le début de l'année 2010.

CONCLUSION

Elaboré dans le souci des intérêts de la France et du Cameroun, le présent accord offre la possibilité de mettre les migrations au service du développement socio-économique des deux parties.

C'est la raison pour laquelle la partie camerounaise a déjà ratifié l'accord. Un décret a été signé le 6 mai 2010, et l'instrument de ratification signé par le chef de l'Etat, M. Paul Biya, a été transmis à notre Ambassade par note verbale du 8 octobre 2010.

C'est pourquoi votre Rapporteur conclut en faveur de l'adoption du projet de loi n°2771 autorisant l'approbation de cet accord.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 1^{er} décembre 2010.

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

M. Jean-Paul Lecoq. Le rapporteur a parlé du fait qu'il y avait plus de médecins camerounais en France que dans leur pays et je crois que le fond du problème est là : l'immigration choisie, c'est la fuite des cerveaux organisée et les pauvres restent. Il faut avoir le courage de dire qu'il faut une véritable coopération pour les pays en développement, qui amène les gens à y rester pour contribuer au développement. A ce sujet, il serait sans doute très instructif de regarder l'histoire migratoire des pays émergents. Est-ce que l'on aide véritablement l'Afrique avec ce type d'accords ? Cela n'est pas certain. J'aurais aussi voulu plus de précisions sur la question des cartes que le rapporteur a évoquée, mais de toute façon, nous voterons contre.

M. André Schneider, rapporteur. Ce que j'ai dit sur les médecins portait sur la situation il y a quinze ans. Cela a changé aujourd'hui. Il faut précisément faire prendre conscience que la régulation des flux migratoires est dans l'intérêt même des pays d'origine qui pâtissent d'une fuite des cerveaux. Entre parenthèses, j'indique que, par effet de vases communicants, les Camerounais qui ne viennent plus en France émigrent au Québec. La coopération franco-camerounaise est très forte. Je souligne aussi le très fort intérêt du Cameroun, au plus niveau, sur cet accord qui a été négocié sur des bases différentes des autres accords du même type et traduit l'excellence de la relation de partenariat entre nos deux pays.

M. Robert Lecou. Sur l'aide au retour et à la réinsertion, quels sont les moyens mis en œuvre et les difficultés éventuelles ?

M. André Schneider, rapporteur. Nous avons institué depuis longtemps des dispositifs d'aide au retour. Il y en a plusieurs types ; des aides financières comme des aides à ceux auxquels on demande de quitter le territoire. Si un projet est présenté, il est examiné et une aide attribuée. Par exemple, au niveau décentralisé, nous avons récemment fait des opérations de micro-crédit sur la marché de Yaoundé et aidé cinq micro entreprises à se créer, pour des coûts très modestes de 300 000 FCFA, soit 450 euros. Nous avons ainsi soutenu six femmes à créer leur commerce de fruits et légumes et aidé un artisan, fabricant de meubles de luxe en osier. Pour les projets d'entreprises plus importants, l'aide peut se monter à 20 000 euros. On peut rappeler aussi les programmes de réinsertion qui, depuis 2006, sont mis en œuvre au Cameroun.

M. François Rochebloine. Je félicite le rapporteur pour sa remarquable connaissance du Cameroun. Ma question porte sur la question des visas touristiques qui sont de plus en plus difficiles à obtenir. J'ai eu l'occasion d'intervenir pour des Camerounais désireux de venir en France pour retrouver leur famille, ainsi que pour des sportifs, qui devaient venir faire des essais pour des clubs professionnels. Le Cameroun est un des pays pour lesquels il est devenu extrêmement difficile d'obtenir un visa de tourisme. Je suis d'accord sur la nécessité des contrôles, mais la situation est ici exagérée, notamment, lorsqu'un parlementaire s'engage personnellement. Quelle est l'évolution sur ce sujet aujourd'hui ?

M. Robert Lecou. La demande de visas est en baisse. Elle était de 25 000 en 2005 et elle est désormais de 20 000. C'est vrai que la situation est difficile. Vous savez qu'en matière de visa touristique, le consul a un pouvoir discrétionnaire, sans appel. Par ailleurs, ces demandes de visas font encore trop souvent malheureusement l'objet de trafics organisés par des personnels locaux. S'agissant du Cameroun, la situation est parfaitement assainie grâce notamment à l'action de notre ambassadeur.

M. le président Axel Poniatowski. Les élus que nous sommes connaissons tous ce problème et nous avons essuyé de nombreux refus souvent incompréhensibles mais nous savons bien aussi que l'immigration illégale passe principalement par les visas touristiques. L'appréciation est difficile sur ce sujet.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2771).

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

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 Cameroun relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire (ensemble six annexes), signé à Yaoundé le 21 mai 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.