

N° 525

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la
République française et le Gouvernement de la Géorgie relatif au séjour et à la
migration circulaire de professionnels,

Par Mme Gisèle JOURDA,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 792 (2013-2014) et 526 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA GÉORGIE, AU VOISINAGE DE L'EUROPE	7
I. DES LIENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE	7
II. UNE RELATION D'AMITIÉ ANCIENNE AVEC LA FRANCE	8
DEUXIÈME PARTIE : UN ACCORD AUX STIPULATIONS CONFORMES AUX POLITIQUES EUROPÉENNE ET FRANÇAISE.....	11
I. UN ACCORD FONDÉ SUR UN DIALOGUE AVEC LE PAYS D'ORIGINE DES MIGRANTS	11
II. UN ACCORD QUI ORGANISE UNE MIGRATION PROFESSIONNELLE TEMPORAIRE DANS LA PERSPECTIVE DU RETOUR	12
A. UNE ADMISSION AU SÉJOUR TEMPORAIRE FACILITÉE	13
1. Pour les étudiants après leur cursus universitaire	13
2. Pour certains migrants pour motifs professionnels	14
B. LES AUTRES DISPOSITIONS DE L'ACCORD	16
CONCLUSION GÉNÉRALE	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	21
ANNEXE I - FICHE PAYS	23
ANNEXE II - CARTE GÉOGRAPHIQUE.....	29

Mesdames et Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 792 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Géorgie relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels.**

Cet accord, qu'il est proposé d'approuver aujourd'hui, est **un accord bilatéral technique qui vise à faciliter une migration professionnelle temporaire fondée sur la mobilité et l'incitation à un retour des compétences en Géorgie.** Il concerne un **nombre de personnes limité, tant du côté géorgien que du côté français, et n'a en conséquence guère d'incidence sur le marché du travail français.**

Il répond à la **politique de gestion concertée des flux migratoires de la France, qui s'inscrit elle-même dans le cadre plus général de l'approche globale des migrations et de la mobilité (AGMM) de l'Union européenne.** Dès lors **la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi.**

PREMIÈRE PARTIE : LA GÉORGIE, AU VOISINAGE DE L'EUROPE

I. DES LIENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Les **relations** entre la Géorgie et l'Union européenne ont débuté **en 1992 après l'éclatement de l'Union soviétique et l'indépendance de la Géorgie en 1991**. Elles se sont intensifiées après la « **révolution des roses** » de 2003 et l'accession au pouvoir de **Mikheil Saakachvili**. Jusqu'en octobre 2012, date à laquelle son parti a perdu les élections législatives au profit de la coalition d'opposition « **Rêve géorgien** », celui-ci a mis la **priorité sur le rapprochement avec l'Union européenne et l'OTAN**. Ce choix continue encore aujourd'hui de faire **consensus au Parlement géorgien**.

L'année **1999** a marqué une étape importante dans le rapprochement de la Géorgie et de l'Union européenne avec **l'entrée en vigueur du premier accord de partenariat et de coopération (APC), signé en 1996, pour une durée de dix ans, ainsi que l'adhésion de la Géorgie au Conseil de l'Europe**.

En août 2008, au cours du **conflit qui a opposé la Russie et la Géorgie autour de l'Ossétie du Sud**, la médiation de la **Présidence française de l'Union européenne a permis l'arrêt des combats et la conclusion d'un accord**. Une Mission de surveillance de l'Union européenne (MSUE) a ensuite été mise en œuvre sur le terrain.

Depuis 2009, la Géorgie bénéficie de la **Politique européenne de voisinage et du partenariat oriental** qui vise à engager les pays voisins de l'Union dans la **promotion de valeurs communes telles que la démocratie, les droits de l'Homme et les principes de l'économie de marché respectueuse du développement durable** et qui prévoit par ailleurs la **libéralisation du régime des visas de court séjour, au terme d'un long processus**. Le Conseil Affaires étrangères a décidé, le 17 novembre 2014, du passage de la Géorgie dans la seconde phase de son plan d'action de libéralisation des visas, laquelle consiste à évaluer la mise en œuvre effective des dispositions législatives et réglementaires adoptées dans le cadre de la première phase. La **Commission européenne**, en dépit d'efforts importants de la Géorgie, n'a pas recommandé la levée de l'obligation de visas de court séjour pour les ressortissants géorgiens et a prévu une **nouvelle évaluation de la mise en œuvre de ses recommandations avant la fin 2015**. La **perspective d'une suppression des visas pour les ressortissants géorgiens s'est éloignée au Sommet de Riga des 21 et 22 mai derniers**.

Le 27 juin 2014, pour remplacer l'accord de partenariat et de coopération, l'Union européenne et la Géorgie ont signé, à Bruxelles, un accord d'association « qui inclut un accord de libre-échange approfondi et complet (AA/ALEAC). L'accord renforce de manière considérable les liens politiques et économiques avec l'UE dans le cadre du partenariat oriental. (...). Un programme d'association UE-Géorgie a également été adopté en juin afin de contribuer à la mise en place de l'AA/ALEAC à l'aide de priorités communes pour la période 2014-2016. Il remplace le plan d'action de la politique européenne de voisinage de 2006 ».¹ **Le volet commercial de l'accord est appliqué à titre provisoire depuis le 1^{er} septembre 2014, dans l'attente de la ratification par les Etats membres. La Géorgie a ratifié l'accord le 18 juillet 2014.** En France, le projet de loi de ratification de l'accord d'association a été adopté en Conseil des ministres, le 20 mai 2015, et déposé aussitôt à l'Assemblée nationale où il est en instance d'examen.

Entre 2007 et 2013, la Géorgie a perçu un total de **452,1 millions d'aide de l'Union européenne pour l'aider dans la mise en œuvre de ses réformes.** La dotation financière indicative pour la période 2014-2017 s'élève à **410 millions d'euros.**²

II. UNE RELATION D'AMITIÉ ANCIENNE AVEC LA FRANCE

La France et la Géorgie ont des **relations amicales anciennes entretenues par des contacts à haut niveau.** Les autorités géorgiennes sont reconnaissantes à la France de sa médiation dans le cadre de la Présidence française de l'Union Européenne, lors du conflit russo-géorgien d'août 2008, et historiquement, de l'accueil en France du gouvernement en exil de la première république de Géorgie. Le Président de la République française a effectué une visite officielle en Géorgie en mai 2014.

Répondant à une question de votre rapporteure sur la situation économique de la Géorgie, les services du ministère des affaires étrangères et du développement international lui ont décrit la situation économique suivante. **La dynamique de croissance du pays repose largement, depuis 2003, sur les investissements étrangers et le secteur des services,** au détriment de l'industrie et surtout du secteur agricole, ce dernier constituant pourtant un des avantages comparatifs potentiels de la Géorgie. Ce pays tire également **avantage de sa situation de pays de transit pour les hydrocarbures, avec notamment l'oléoduc BTC et le gazoduc BTE.**

Après une année 2009 difficile (recul de 3,9% du PIB) due au double choc du conflit de 2008 et de l'embargo russe, ainsi que de la propagation de la crise financière mondiale, **la Géorgie a connu, ces dernières années, une forte croissance** : +6,3% en 2010, +7% en 2011, +6,1% en 2012 (PIB de 16

¹ Source : Union européenne –Service européen pour l'action extérieure

² Source : Union européenne –Service européen pour l'action extérieure

milliards de dollars), alimentée par d'importants flux d'aide étrangère à la reconstruction post-conflit (évalués à 4 milliards de dollars). **Toutefois, en 2013, l'économie géorgienne a connu un net ralentissement, avec une croissance à 3%**, notamment du fait d'un quasi gel des investissements publics au temps de la cohabitation entre MM. Saakachvili et Ivanichvili. Si elle est remontée à 4,7% en 2014, **la prévision de croissance de la BERD pour 2015 n'est que de 2,7%, le pays ayant fait face en 2014 à une forte dépréciation de sa monnaie ainsi qu'à une inflation à 3,3%**.

Le classement « Doing Business » 2014 de la Banque Mondiale classe désormais la Géorgie à la 15^e position mondiale (moins 6 places). En matière de lutte contre la corruption, la Géorgie se situe en 2014 à la 50^e place sur 180 (68^e sur 180 en 2011) dans le classement établi par *Transparency International*.

La fiscalité a été allégée - et surtout simplifiée - et la corruption a diminué au sein du service des douanes. Ces progrès sont de nature à faciliter le développement du secteur privé. La Géorgie reste toutefois handicapée par l'étroitesse de sa base industrielle.

Les liens économiques de la Géorgie avec la Russie sont aujourd'hui encore très en-deçà de ce qu'ils étaient avant la guerre de 2008, malgré la présence d'une importante communauté géorgienne à Moscou. La Géorgie importe à hauteur de 7% de Russie, contre 17% de Turquie, 8% d'Azerbaïdjan, de Chine et d'Ukraine. Ses exportations vont à 27% vers l'Azerbaïdjan, à 11% vers l'Arménie et à 7% vers la Turquie. L'embargo russe a obligé la Géorgie à améliorer la qualité de sa production qui a dû trouver de nouveaux débouchés. **Les exportations géorgiennes vers l'Union Européenne se chiffrent à 18% et ses importations à 30%.**

La Géorgie demeure un partenaire commercial marginal pour la France, même si les échanges commerciaux sont en augmentation : 180 millions d'euros en 2013, contre 120 millions d'euros en 2012. Les exportations françaises (108 millions d'euros en 2014) sont principalement composées de produits pharmaceutiques (28%), de biens d'équipements (25%), de produits agroalimentaires (14%) et de produits cosmétiques (12%). Les importations en provenance de la Géorgie (32 millions d'euros en 2014) sont composées à 53% de produits chimiques et à 12% de produits agricoles. Réciproquement, **avec une part de marché d'environ 2%, la France est également un partenaire commercial de second rang pour la Géorgie,** derrière notamment la Turquie, l'Azerbaïdjan, la Russie, la Chine, l'Ukraine ou encore l'Allemagne. Si quelques contrats importants ont été signés avant 2013, les autres projets sont jusqu'à présent en attente, achoppant sur la capacité de financement de la Géorgie.

DEUXIÈME PARTIE : UN ACCORD AUX STIPULATIONS CONFORMES AUX POLITIQUES EUROPÉENNE ET FRANÇAISE

I. UN ACCORD FONDÉ SUR UN DIALOGUE AVEC LE PAYS D'ORIGINE DES MIGRANTS

Cet accord s'inscrit dans le cadre plus général de l'approche globale des migrations et de la mobilité (AGMM) adoptée par le Conseil européen, en 2005, qui vise à établir une politique migratoire équilibrée et globale en partenariat avec les pays tiers. A la suite d'une évaluation, la communication de la commission¹ en date du 18 novembre 2011 a ouvert « *une nouvelle approche globale de la question des migrations et de la mobilité* » qui fixe plusieurs objectifs en vue de « *recueillir les fruits d'une immigration bien gérée* », parmi lesquels **l'ouverture de dialogue en matière de visas et en matière de migrations et de mobilité.**

La France a toujours soutenu l'approche globale des migrations et de la mobilité dans laquelle elle voit le pendant européen de ses accords bilatéraux de gestion concertée des flux migratoires.

Cette approche globale se fonde, pour sa mise en œuvre, sur des processus régionaux, principalement « le processus de Rabat » pour les pays d'Afrique de l'Ouest et le « processus de Prague » pour les pays de l'Est de l'Europe parmi lesquels la Russie, la Turquie, les Balkans, le Caucase et l'Asie centrale.

Elle s'appuie sur des **outils spécifiques comme le partenariat pour la mobilité (PPM)** qui se présente comme « *le cadre global garantissant la bonne gestion des mouvements de personnes entre l'UE et un pays partenaire qui regroupe toutes les mesures visant à garantir que les migrations et la mobilité soient bénéfiques tant pour l'Union que pour ses partenaires, notamment en offrant des possibilités de mobilité accrue de la main-d'œuvre. (Il) est taillé sur mesure en fonction des préoccupations et des intérêts communs au pays partenaire et à l'Union. Le nouveau partenariat pour la mobilité offre un assouplissement des formalités d'octroi des visas lié à un accord de réadmission négocié simultanément* »². La direction de l'immigration du ministère de l'intérieur auditionnée³ a précisé que le PPM est un cadre juridiquement non contraignant qui repose sur la réalisation coordonnée d'initiatives concrètes dans le domaine de la migration et qui vise à favoriser une gestion commune et responsable des flux migratoires.

¹ COM(2011) 743 final

² COM(2011) 743 final

³ Audition du 10 juin 2015, voir Annexe.

Un **partenariat pour la mobilité** a ainsi été signé, le 30 novembre 2009, entre l'Union européenne et la Géorgie. La France fait partie des seize Etats membres qui se sont engagés dans ce partenariat. Il a été complété par un accord de réadmission et par un accord visant à faciliter les visas, qui sont entrés en vigueur en mars 2011.

Ce partenariat pour la mobilité, qui complète les accords prévus dans le cadre du partenariat oriental, comprend notamment un engagement relatif à la promotion et à la mobilité légale et professionnelle, notamment dans le cadre des migrations temporaires et circulaires, avec des formations préalables au départ dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels et de l'apprentissage des langue ainsi qu'un engagement relatif au soutien au retour volontaire et à la réintégration en luttant contre l'exode des cerveaux et la création d'un système d'échange des étudiants et professionnels.

Dans ce cadre, la France a offert de travailler en priorité sur la mobilité des étudiants, l'échange des jeunes professionnels et l'accès au marché du travail français. L'accord bilatéral de séjour et de migration circulaire de professionnels se présente ainsi comme l'offre de la France dans le cadre de ce Partenariat pour la mobilité, offre qui a été accueillie avec un vif intérêt par la Géorgie, puisque deux séances de négociation, respectivement en mai et juillet 2010, ont permis de parvenir à un projet consolidé. Cet accord a finalement été signé à Paris le 12 novembre 2013, à l'occasion d'une rencontre entre les ministres de l'intérieur des deux pays.

II. UN ACCORD QUI ORGANISE UNE MIGRATION PROFESSIONNELLE TEMPORAIRE DANS LA PERSPECTIVE DU RETOUR

A titre liminaire, votre rapporteure tient à rappeler que, en 2013, la communauté géorgienne en France est composée de 8 460 personnes et que la communauté française en Géorgie était d'environ 300 personnes. La Géorgie se situe au 54^e rang des pays d'origine de migrants résidant en France. Le principal motif d'immigration est humanitaire et représente 44% de la part des titres premièrement délivrés. 32% de l'ensemble des flux d'entrées sont constitués par l'immigration familiale, suivie par l'immigration pour motif étudiant (13% des flux d'entrées), puis pour motifs divers (6% des flux d'entrées) et économique (5% des flux d'entrées). Les flux annuels (premiers titres délivrés) sont passés de 568 en 2008 à 856 en 2013.

Les stipulations examinées n'auront guère d'incidence sur le marché du travail français tant le nombre de personnes concernées est limité.

A. UNE ADMISSION AU SÉJOUR TEMPORAIRE FACILITÉE

1. Pour les étudiants après leur cursus universitaire

L'article 1.1. ouvre la possibilité d'accorder un **titre de séjour temporaire aux étudiants géorgiens** qui viennent d'obtenir un **diplôme de niveau équivalent au moins au master ou à la licence professionnelle** dans un **établissement d'enseignement supérieur français** ou dans un **établissement d'enseignement supérieur géorgien** lié à un établissement d'enseignement supérieur français par une convention de délivrance de diplôme en **partenariat international** et qui souhaitent **compléter leur formation par une première expérience professionnelle en France dans la perspective de leur retour en Géorgie.**

Quatre conventions de partenariat¹ ont été recensées par l'ambassade de France à Tbilissi, en 2014, dans les domaines suivants : informatique (double-diplôme : bachelor géorgien-licence française) ; sciences humaines et sociales, management (double-master) ; sociologie, psychologie et droit. Trois partenariats sont en cours d'élaboration et devraient porter sur les domaines suivants : médecine, tourisme et psychologie.

Ce titre de séjour temporaire a une durée de douze mois.

Pendant sa durée de validité, les étudiants, qu'ils soient déjà présents en France ou qu'ils viennent de Géorgie, sont autorisés à chercher un emploi, puis, le cas échéant, à exercer un emploi en relation avec leur formation, sans que la situation de l'emploi en France leur soit opposable.

A l'expiration de ce titre de séjour, l'intéressé qui a un emploi ou une promesse d'embauche en relation avec sa formation, est autorisé à poursuivre son séjour dans les mêmes conditions, c'est-à-dire sans considération de la situation de l'emploi.

La proportion d'étudiants et stagiaires géorgiens en France est relativement faible. Le nombre des premiers titres délivrés est présenté dans le tableau ci-dessous. En 2013, 111 titres ont été délivrés, ce qui correspond à 13% de la demande totale des premiers titres de séjour délivrés et place la Géorgie au 62^{ème} rang (même rang qu'en 2012).

Nombre de premiers titres délivrés aux étudiants et stagiaires géorgiens ²

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
99	104	134	143	155	112	111

¹ Source : Réponses au questionnaire adressé aux services du ministère des affaires étrangères et du développement international.

² Source : Réponses au questionnaire adressé aux services du ministère des affaires étrangères et du développement international.

2. Pour certains migrants pour motifs professionnels

A titre liminaire, on observera qu'en matière d'immigration pour motifs professionnels, les **flux d'entrée sont également bas** comme l'indique le tableau ci-dessous. Dans la catégorie dite professionnelle qui comprend les salariés mais également les motifs saisonnier, scientifique, compétences et talents et les actifs non-salariés, **le nombre de titres délivrés en 2013 est de 43, ce qui correspond à environ 5 % de la demande totale et place la Géorgie au 61^{ème} rang.**

On rappelle que la **carte de séjour temporaire (CST)** est un titre de séjour d'une durée d'un an renouvelable qui indique le motif d'admission au séjour : « salarié », « étudiant »... et que le **visa de long séjour (VLS)** est délivré pour un séjour supérieur à 3 mois en France. Son obtention est obligatoire pour déposer une demande de carte de séjour temporaire.

Répartition des titres premièrement délivrés pour motif salarié à des ressortissants géorgiens¹

<i>Titres de séjour</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
<i>Carte de Séjour temporaire (CST)</i>	37	16	10	11	22	24	16
<i>Visa de long séjour (VSL)</i>		2	11	10	16	15	8
Total	37	18	21	21	38	39	24

*Les données de 2014 sont communiquées à titre provisoire.

a) Les ressortissants géorgiens figurant sur une liste de 50 métiers

L'article 1.2.1 prévoit qu'un **titre de séjour temporaire portant la mention « salarié » d'une durée d'un an renouvelable** peut être octroyé aux **titulaires d'un contrat de travail correspondant à une activité inscrite dans la liste des 50 métiers ouverts aux ressortissants géorgiens.**

Ces métiers, visés à **l'annexe 1 de l'accord**, relèvent des secteurs professionnels suivants : bâtiment et travaux publics, hôtellerie, restauration et alimentation, mécanique et travaux des métaux, électricité et électronique, maintenance, transports, logistique et tourisme, industries de process, matériaux souples, bois, industries graphiques, gestion et administration des entreprises, informatique, banque et assurances ainsi que commerce. Cette

¹ Source : Réponses au questionnaire adressé aux services du ministère des affaires étrangères et du développement international.

liste de métiers peut être modifiée par simple échange de lettres entre les autorités gouvernementales.

Le contrat de travail est validé par les services de la main-d'œuvre étrangère **sans que soit prise en compte la situation de l'emploi.**

Le nombre de ces titres de séjour temporaire susceptibles d'être délivrés est **limité à 500 par an.** La modification de ce contingent peut être décidée par simple échange de lettres entre les autorités gouvernementales compétentes.

b) Les jeunes professionnels français et géorgiens

Aux termes de l'article 1.2.2, les Parties conviennent de développer les **échanges de jeunes professionnels français et géorgiens, âgés de dix-huit à trente-cinq ans,** qui se rendent en France ou en Géorgie pour améliorer leurs perspectives de carrière grâce à une expérience de travail salarié. Cela pose comme préalable qu'ils soient **titulaires d'un diplôme correspondant à l'emploi offert ou qu'ils possèdent une expérience professionnelle dans le domaine d'activité concerné.**

Dans le cadre de ces échanges, **la situation de l'emploi n'est pas opposable aux jeunes professionnels tant français que géorgiens dans une limite globale de 150 personnes par an.** Ce contingent peut être modifié par simple échange de lettres entre les autorités gouvernementales compétentes. Les ressortissants qui se voient opposer le dépassement de ce contingent peuvent bénéficier de la législation nationale en matière d'immigration professionnelle du pays dans lequel ils souhaitent venir travailler.

Les jeunes professionnels géorgiens peuvent ainsi obtenir un visa de long séjour valant titre de séjour d'une durée de six à douze mois qui peut être prolongé à condition que la durée de l'ensemble du séjour n'excède pas dix-huit mois. Les jeunes professionnels français, quant à eux, bénéficient d'un titre de séjour temporaire d'une durée de six à douze mois à la fin duquel ils obtiennent le renouvellement de leur titre de séjour conformément à la législation géorgienne, en cas de prolongation de leur contrat de travail.

Cet accord est conclu sur une **base de réciprocité et d'égalité de traitement avec les nationaux,** qu'il s'agisse de l'application de la réglementation relative aux relations et conditions de travail, à la protection sociale, à la santé, l'hygiène et la sécurité au travail ou qu'il s'agisse de rémunération, d'avantages sociaux et de traitement fiscal.

Les modalités pratiques applicables à ces échanges sont décrites à l'annexe 2 de l'accord.

En outre, **de manière unilatérale, la France s'engage à faciliter la délivrance d'un titre de séjour temporaire, la carte « compétence et talents » d'une durée de trois ans,** « *aux ressortissants géorgiens susceptibles de participer, du fait de leurs compétences et de leurs talents, de façon significative et durable, au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel,*

universitaire, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la République française et directement ou indirectement de la Géorgie. L'expérience menée en République française doit être profitable à leur retour, notamment dans la perspective de la création d'entreprises génératrices d'emplois nécessaires en Géorgie ».

B. LES AUTRES DISPOSITIONS DE L'ACCORD

Pour la mise en œuvre de l'accord, sont **compétents**, aux termes de l'article 2, **le ministère chargé de l'immigration pour la Partie française et le ministère du travail, de la santé et des affaires sociales pour la Partie géorgienne.**

Son **champ d'application**, mentionné à l'article 4, couvre les **départements européens et d'outre-mer de la République française et le territoire de la Géorgie.**

L'article 3 prévoit **la création d'un comité de suivi de l'application de l'accord** chargé d'évaluer les résultats de ses dispositions, d'observer les flux des bénéficiaires et de formuler des propositions pour en améliorer les effets.

Les **dispositions finales d'une teneur classique** figurent à l'article 5.

Le ministère des affaires étrangères et du développement international a fait savoir que **la Géorgie a achevé ses procédures de ratification par la publication le 27 janvier 2014 d'un arrêté** « portant la ratification et l'entrée en vigueur de l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Géorgie relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels », signé le 12 novembre 2013. Cet arrêté est entré en vigueur le jour de sa publication.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Après un examen attentif du texte de cet accord, la commission **recommande l'adoption de ce projet de loi**, qui est le **premier instrument bilatéral conclu en matière d'immigration professionnelle avec la Géorgie** et ce d'autant plus que la **Géorgie a notifié à la France qu'elle avait achevé ses procédures de ratification en février 2014**. Si le nombre de personnes concernées semble faible, on peut espérer que cet accord aura un caractère incitatif et **confortera l'influence de la France en Géorgie**.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 juin 2015, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Gisèle Jourda, rapporteure, sur le projet de loi n° 792 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Géorgie relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels.

A l'issue de la présentation de la rapporteure, un débat s'est engagé.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Merci pour ce travail.

M. Alain Gournac. - Je suis arrivé en retard car je voulais vous rendre compte de la situation à Tbilissi dont les informations que je viens de récolter montrent qu'elle est beaucoup plus grave que ne le laisse penser la question du zoo évoquée dans les médias. Il y a énormément de dégâts. D'ailleurs, je me prépare à partir en Géorgie. Je suis favorable à cet accord, surtout s'il s'agit de faire progresser les compétences en Géorgie. L'intervention de la Présidence française de l'Union européenne en 2008 a été bien utile face au voisin russe. En dépit de la faiblesse de nos relations commerciales, il y a une vraie « soif » de France en Géorgie. Je m'étonne cependant que l'agriculture et le tourisme ne soient pas évoqués dans l'accord.

M. Jeanny Lorgeoux. - Cette évocation de l'agriculture me fait penser aux *Géorgiques* de Virgile.

M. Hubert Falco. - Il y a de nombreux sportifs géorgiens dans le club de rugby de Toulon. Je veux juste témoigner de la qualité humaine et intellectuelle de ces jeunes gens qui ont beaucoup souffert au cours de l'histoire de leur pays.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. - S'agissant de l'agriculture, je veux juste dire que cette convention vise essentiellement des étudiants titulaires d'une licence professionnelle ou d'un master. Je vous rejoins sur la gravité des intempéries et leurs conséquences dramatiques.

Suivant l'avis de la rapporteure, **la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.**

La Conférence des Présidents a décidé que ce texte ferait l'objet d'une **procédure d'examen simplifiée** en séance publique, **le jeudi 25 juin 2015**, en application des dispositions de l'article 47 *decies* du règlement du Sénat.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Le 10 juin 2015 :

- M. Aurélien BOUCHIER, ministère de l'Intérieur, adjoint au chef du bureau du droit communautaire et des régimes particuliers
- Mme Perrine CLAY, ministère de l'Intérieur, chargée de mission affaires internationales
- Mme Sandrine BARBIER, ministère des affaires étrangères et du développement international, chef de la mission des accords et traités

ANNEXE I – FICHE PAYS

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international

Données générales :

Nom officiel : Géorgie

Chef de l'État : Président de la Géorgie, M. Guirgui Margvelachvili (depuis novembre 2013)

Premier ministre : M. Irakli Garibachvili (depuis novembre 2013)

Données géographiques :

Superficie : 69 700 km² (119^eme rang mondial)

Capitale : Tbilissi (1,1 million d'habitants)

Villes principales : Koutaïssi, Batoumi, Roustavi, Soukhoumi, Zougdid

Langue officielle : géorgien

Langues courantes : géorgien, russe, abkhaze, azéri, arménien, ossète.

Monnaie : lari (GEL) (1 € = 2,68 GEL au mois de mai 2015)

Fête nationale : 26 mai (proclamation de l'indépendance le 26 mai 1918 vis-à-vis de la République Démocratique Fédérative de Transcaucasie, marquant la fin de la domination russe qui durait depuis 1801, définitivement acquise le 9 avril 1991).

Données démographiques :

Population : 3 700 000 (est. 2014) (dont Ossétie du sud, 40 000 est, et Abkhazie 180 000 est. [chiffres contestés])

Espérance de vie (PNUD 2013) : 73,9

Croissance démographique : - 0,327% (estimation 2013)

Taux d'alphabétisation : 100%

Densité : 65 habitants/km²

Religions : orthodoxes (83,9 %), musulmans (9,9 %), chrétiens de rite arménien (3,9 %), catholiques (0,8%)

Indice de développement humain (PNUD 2013) : 79 / 177 (en hausse).

Données économiques :

PIB (2014) : 16,13 Mds USD

PIB/hab (2014) : 7 700 USD

Taux de croissance (2014) : + 4,7% (2012 : +6,2% ; 2013 : +3,3% ; prévision BERD 2015 : +2,3%)

Taux de chômage (2014) : 15 %

Taux officiel d'inflation (2014) : 3,3% (2013 : -0,5%)

Déficit budgétaire (2014) : -2,8 %

Dette publique (2012) : 36,3%

Principaux clients (2013) : Azerbaïdjan, Arménie, Turquie, Ukraine, Bulgarie, Etats-Unis, Russie, Allemagne

Principaux fournisseurs (2013) : Turquie, Chine, Ukraine, Azerbaïdjan, Russie, Allemagne, Roumanie

Principaux secteurs d'activités dans le PIB (2014) : agriculture 9,1 %, industrie 21,8 %, services 69,1 %

Excédent commercial français (2014) : + 76 M€

Exportations françaises vers la Géorgie (2014) : 108 M€

Importations françaises de Géorgie (2013) : 32 M€

Dispositif diplomatique et consulaire français en Géorgie

Ambassade et consulat (section consulaire d'ambassade) de France à Tbilissi

Communauté française en Géorgie (mai 2015)

320 inscrits au registre des Français établis hors de France

Politique intérieure

Situation intérieure :

La Géorgie a recouvré son indépendance en 1991 dans des conditions difficiles : livrée à l'anarchie, elle a rapidement été la proie d'une guerre civile et exposée aux séparatismes. Le retour de M. Chevardnadze, ancien ministre des Affaires étrangères d'URSS, devenu chef de l'Etat en 1992 après le renversement du Président nationaliste Zviad Ghamsakhourdia, a permis de réorganiser les pouvoirs centraux après la guerre civile. Il a désarmé les principales milices et institué un régime présidentiel fort qui a progressivement pris le pas sur le pouvoir des clans.

En novembre 2003, la « révolution des roses » a conduit au pouvoir Mikheïl Saakachvili (élu chef de l'Etat en janvier 2004 et réélu en 2008), jeune président pro-occidental formé en France et aux Etats-Unis. Il s'agissait de la première « révolution de couleur » démocratique dans l'espace post-soviétique avant la révolution orange d'Ukraine en décembre 2004. Depuis, la Géorgie a fait le choix stratégique du rapprochement avec l'UE et l'OTAN, objet d'un consensus au Parlement.

Le conflit armé avec la Russie en août 2008, alors que le gazoduc BTC reliant la Caspienne à la mer Noire via la Géorgie venait d'être mis en service, a temporairement rassemblé l'ensemble des forces politiques autour du chef de l'exécutif. Toutefois, cette union nationale, apparue pendant le conflit, a rapidement volé en éclat : certaines figures de l'opposition ont rendu le Président Saakachvili en partie responsable du déclenchement des hostilités.

Les élections législatives du 1er octobre 2012 ont vu une large victoire de la coalition d'opposition « Rêve géorgien » emmenée par le mécène et milliardaire Bidzina Ivanichvili avec 54,97% des suffrages contre 40,34% pour le Mouvement national uni du Président Saakachvili. Ce scrutin a marqué une étape importante dans la consolidation de la démocratie géorgienne qui a ainsi connu, pour la première fois depuis son indépendance, une alternance démocratique.

L'élection présidentielle du 27 octobre 2013 a mis fin à la cohabitation houleuse entre le gouvernement du Premier ministre Ivanichvili et le Président Saakachvili, celui-ci arrivant au terme de son second mandat consécutif (2004-2008 et 2008-2013) et ne pouvant pas se représenter. Si le scrutin a été jugé transparent, bien administré et concurrentiel par la mission d'observation du BIDDH-OSCE, il n'a

cependant suscité qu'une faible participation, de l'ordre de 47% (54% en 2008 et 60,8% aux élections législatives de 2012).

M. Irakli Gharibachvili a succédé le 24 novembre 2013 à M. Ivanichvili au poste de Premier ministre, ce dernier se retirant officiellement de la politique. Du fait d'une révision constitutionnelle entrée en vigueur au moment de la prise de fonction du nouveau Président, M. Guiorgui Margvelachvili, le 17 novembre 2013, le Premier ministre dispose désormais de l'essentiel des pouvoirs exécutifs.

Les séparatismes sud-ossète et abkhaze

L'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, qui représentent ensemble 20 % du territoire géorgien, ont échappé au contrôle de Tbilissi dès le début des années 1990, quand deux guerres ont fait plus de 11 000 morts et 320 000 déplacés.

Du 7 au 12 août 2008, un violent conflit a opposé la Russie et la Géorgie autour de l'Ossétie du Sud. Au lendemain du conflit, l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie ont déclaré leur indépendance. Elle n'est à ce jour reconnue que par la Russie, le Venezuela, le Nicaragua, Nauru et Tuvalu. La Géorgie et la Russie n'ont toujours pas rétabli leurs relations diplomatiques. Moscou stationne environ 5000 personnels militaires (soldats et gardes-frontières du FSB) dans chacune des deux provinces.

La médiation de la Présidence française de l'UE a permis, le 12 août 2008, de mettre un terme aux combats et de parvenir à un accord de la Russie et de la Géorgie sur un plan en 6 points. Par les accords du 8 septembre 2008, les présidents russe et géorgien se sont engagés à mettre en œuvre l'ensemble des dispositions du plan du 12 août dans des délais précis.

Les accords du 12 août et du 8 septembre 2008 ont également institué les discussions de Genève : coprésidées par l'ONU, l'OSCE et l'UE, elles sont le seul forum réunissant toutes les parties (Tbilissi, des représentants des autorités de facto abkhaze et sud-ossète, Washington et Moscou).

Le Français Philippe Lefort a été le représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour le Caucase du Sud et la crise en Géorgie du 1er juillet 2011 au 31 janvier 2014. Son successeur, le diplomate allemand Herbert Salber, a été nommé le 12 juin 2014.

La Mission de surveillance de l'Union européenne (MSUE) est seule sur le terrain depuis le départ exigé par la Russie des missions ONU et OSCE. Elle n'a toujours pas accès aux entités comme le prévoit pourtant son mandat, qui est prolongé par le Conseil européen chaque année depuis 2008 (actuellement jusque fin décembre 2016). Les travaux de l'instrument de prévention et de règlement des différends (IPRM) de la MSUE de Gali, en Abkhazie, sont bloqués depuis mai 2012, quand les autorités de facto abkhazes ont déclaré l'un des anciens chefs de mission, le polonais Andrzej Tickiewicz, persona non grata. La MSUE est dirigée depuis le 19 décembre 2014 par le diplomate lituanien Kęstutis Jankauskas.

La majorité géorgienne issue des urnes en octobre 2012 mène une politique d'apaisement des relations avec la Russie, tout en ne reconnaissant pas l'indépendance des deux entités séparatistes et en demandant leur réintégration à la Géorgie. Pour œuvrer à ce rapprochement avec Moscou, des discussions informelles se tiennent plusieurs fois par an à Prague, entre les représentants spéciaux des deux pays, M. Abachidzé et Karassine. Ce rapprochement s'est concrétisé du côté russe par la levée, en 2013, de l'embargo sur les eaux minérales, les vins et quelques produits agricoles géorgiens, mais peine à trouver d'autres traductions concrètes.

Les autorités géorgiennes dénoncent, depuis le début l'année 2013, une reprise des travaux de « frontiérisation » (pose de clôtures, barbelés, tranchées...) par les gardes-frontière du FSB sur les lignes de jonction administratives avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. Tbilissi a également condamné la signature par Moscou du « traité d'alliance et de partenariat stratégique » et du « traité d'alliance et d'intégration » avec, respectivement, Soukhoumi (le 24/11/2014) et Tskhinvali (le 18/03/2015).

Tbilissi a en outre fermement condamné l'attitude de la Russie dans le cadre de la crise ukrainienne, y compris l'annexion de la Crimée en mars 2014.

Intégration euro-atlantique

Relations avec l'Union européenne

Les relations entre l'UE et la Géorgie ont débuté en 1992, après que le pays a retrouvé sa souveraineté à la suite de l'éclatement de l'Union soviétique, et se sont intensifiées depuis la « révolution des roses » de 2003. La Géorgie bénéficie depuis 2009 de la Politique européenne de voisinage et du Partenariat oriental. Sur le terrain, l'Union européenne a déployé sa première mission civile « Etat de droit » dans le cadre de la PSDC, EUJUST THEMIS, en 2004 ainsi que la Mission de surveillance de l'Union européenne (MSUE), à la suite du conflit armé de 2008. La Géorgie a signé un accord d'association avec l'Union européenne le 27 juin 2014, à Bruxelles, ratifié par le parlement géorgien le 18 juillet suivant (jusqu'alors, les relations bilatérales UE-Géorgie étaient régies par un accord de partenariat et de coopération entré en vigueur le 1er juillet 1999). Il est à noter que la Géorgie a été, après la France, le plus important fournisseur de troupes à l'opération EUFOR RCA.

Relations avec l'OTAN

La Géorgie est membre du Partenariat pour la paix depuis 1994, bénéficie du programme Formation et équipement depuis 2002 et est candidate au Plan d'action pour l'adhésion. Au sommet de Bucarest de 2008, les Etats parties au Traité de l'Atlantique Nord ont déclaré que la Géorgie avait « vocation à rejoindre l'Alliance atlantique ». La Commission OTAN-Géorgie est le cadre institutionnel dans lequel est conduit le dialogue politique et la coopération pratique. Il est à noter que la Géorgie a été, parmi les pays non membres de l'OTAN, le plus important fournisseur de troupes à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan. Lors du sommet de l'OTAN du pays de Galles (4-5 septembre 2014), les Alliés ont octroyé à la Géorgie un « paquet substantiel » de mesures spécifiques

permettant de poursuivre, dans le cadre de la Commission OTAN-Géorgie, le rapprochement de la Géorgie avec l'OTAN.

Situation économique

La dynamique de croissance du pays repose depuis 2003 largement sur les investissements étrangers et le secteur des services, au détriment de l'industrie et surtout du secteur agricole, qui constitue pourtant un des avantages comparatifs potentiels de la Géorgie. Cette dernière tire également avantage de sa situation de pays de transit pour les hydrocarbures avec notamment l'oléoduc BTC et le gazoduc BTE.

Après une année 2009 difficile (recul de 3,9% du PIB) due au double choc du conflit de 2008 et de l'embargo russe et de la propagation de la crise financière mondiale, la Géorgie a connu ces dernières années une forte croissance : +6,3% en 2010, +7% en 2011, +6,1% en 2012 (PIB de 16 Mds USD), alimentée par d'importants flux d'aide étrangère à la reconstruction post-conflit (évalués à 4 Mds USD). Toutefois, en 2013, l'économie géorgienne a connu un net ralentissement, avec une croissance à 3,3%. Le gouvernement de M. Ivanichvili et celui de M. Garibachvili ont décidé de mettre en place une politique de développement agricole pour relancer l'économie. Cette politique s'inscrit dans la stratégie Georgia 2020, visant à moderniser le pays d'ici à cette date. En 2014, le pays a fait face à une forte dépréciation du lari ainsi qu'à une inflation à 3,3%, mais la croissance a atteint 4,7%.

Le classement Doing Business 2014 de la Banque Mondiale classe désormais la Géorgie à la 15ème position mondiale (-6 places). En matière de lutte contre la corruption, la Géorgie se situe en 2014 à la 50ème place sur 180 (68ème sur 180 en 2011) dans le classement établi par Transparency International.

La fiscalité a été allégée – et surtout simplifiée – et la corruption a diminué au sein du service des douanes. Ces progrès sont de nature à faciliter le développement du secteur privé. En dépit de ces progrès réalisés depuis 2003, la Géorgie reste handicapée par l'étroitesse de sa base industrielle.

Les liens économiques de la Géorgie avec la Russie sont aujourd'hui encore très en-deçà de ce qu'ils étaient avant la guerre de 2008 malgré la présence d'une importante communauté géorgienne à Moscou. La Géorgie importe à hauteur de 7% de Russie, contre 17% de Turquie, 8% d'Azerbaïdjan, de Chine et d'Ukraine. Ses exportations vont à 27% vers l'Azerbaïdjan, à 11% vers l'Arménie et à 7% vers la Turquie. L'embargo russe a obligé la Géorgie à améliorer la qualité de sa production qui a dû trouver de nouveaux débouchés. Les exportations géorgiennes vers l'UE se chiffrent à 18% et ses importations à 30%.

ANNEXE II - CARTE GÉOGRAPHIQUE



Source : ministère des affaires étrangères et du développement international