

N° 399

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 février 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la mobilité des jeunes et sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la mobilité des jeunes,

Par M. René BEAUMONT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejava, André Vallini, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3709, 3710, 4175, 4176, T.A. 848 et 849

Sénat : 350, 351 (2011-2012), 400 et 401 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
TITRE PREMIER : DES ACCORDS QUI S'INSÈRENT DANS LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT DE LA SERBIE ET DU MONTÉNÉGRO DE L'UNION EUROPÉENNE	7
I. LES OBSERVATIONS CONCERNANT LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT DE LA SERBIE ET DU MONTÉNÉGRO DE L'UNION EUROPÉENNE	7
A. LA SERBIE DISPOSE DEPUIS MARS 2012 DU STATUT DE CANDIDAT.....	7
B. LES NÉGOCIATIONS SONT OUVERTES AVEC LE MONTÉNÉGRO.....	7
II. LES OBSERVATIONS CONCERNANT LES RÈGLES APPLICABLES À L'ENTRÉE DES CITOYENS SUR LE TERRITOIRE DE LA ZONE SCHENGEN	8
A. LA DISPENSE DE VISA POUR LES COURTS SÉJOURS DANS LA ZONE SCHENGEN.....	8
B. LA SIGNATURE D'ACCORDS DE RÉADMISSION.....	8
C. LA QUESTION DES DEMANDES D'ASILE.....	9
D. LA DÉLIVRANCE DE TITRES DE SÉJOURS EN FRANCE.....	9
TITRE 2 : LES OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA SERBIE ET DU MONTÉNÉGRO	10
I. DEUX PAYS TOUCHÉS PAR LA CRISE	10
II. UN TAUX ÉLEVÉ DE CHÔMAGE CHEZ LES JEUNES	10
TITRE 3 : LES OBSERVATIONS SUR LES ACTIONS DE COOPÉRATION EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	11
I. LA PROMOTION DES ÉTUDES EN FRANCE	11
A. UN ESPACE CAMPUS-FRANCE ACTIF AU SEIN DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE BELGRADE.....	11
B. LA PROMOTION AU MONTÉNÉGRO DES ÉTUDES EN FRANCE.....	11
II. LE DÉVELOPPEMENT DES BOURSES	12
A. AU BÉNÉFICE DES ÉTUDIANTS SERBES.....	12
B. AU BÉNÉFICE DES ÉTUDIANTS MONTÉNÉGRINS.....	12

TITRE 4 : LES OBSERVATIONS PORTANT SUR LES STIPULATIONS DES ACCORDS	13
I. LES STIPULATIONS CONCERNANT LA MOBILITÉ DES ÉTUDIANTS	13
A. DES CONDITIONS STRICTES.....	13
B. L'ATTRIBUTION D'UN TITRE DE SÉJOUR DE 12 MOIS.....	13
C. UN SYSTÈME EXIGEANT MAIS INTÉRESSANT	13
D. L'ABSENCE DE RÉCIPROCITÉ	14
II. LES STIPULATIONS CONCERNANT LA MOBILITÉ DES STAGIAIRES	14
A. LES CATÉGORIES DE STAGIAIRES BÉNÉFICIAIRES SONT PLUS ÉTENDUES DANS L'ACCORD SIGNÉ AVEC LE MONTÉNÉGRO	14
III. LES STIPULATIONS CONCERNANT LES JEUNES PROFESSIONNELS	15
A. L'ATTRIBUTION D'UN TITRE DE SÉJOUR DE 12 MOIS.....	15
B. UN CONTINGEMENT DES BÉNÉFICIAIRES	15
C. LA QUESTION DE LA RÉCIPROCITÉ	16
IV. LES STIPULATIONS CONCERNANT L'ÉCHANGE DES JEUNES	16
A. LES ACTIONS EN DIRECTION DES ÉTUDIANTS	16
1. <i>L'accord avec la Serbie</i>	16
2. <i>L'accord avec le Monténégro</i>	17
B. LES ACTIONS EN DIRECTION DES JEUNES PROFESSIONNELS.....	18
V. LES STIPULATIONS RELATIVES À L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE	18
TITRE 5 : LES OBSERVATIONS FINALES	21
I. LA LENTEUR DU PROCESSUS DE RATIFICATION	21
II. L'OBSOLESCENCE DES ÉTUDES D'IMPACT	21
III. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR ANTICIPÉE DE CERTAINES STIPULATIONS	21
EXAMEN EN COMMISSION	23

Mesdames, Messieurs,

L'approbation de deux accords visant à faciliter la mobilité des jeunes est soumise à votre autorisation : le premier signé le 1^{er} décembre 2009 avec le Monténégro, le second, avec la Serbie, le 2 décembre de la même année.

Des accords de même nature ont été signés avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le 1^{er} décembre 2009, et négociés avec la Bosnie-Herzégovine et l'Albanie, parties, comme les deux États précités, d'un accord de stabilisation et d'association à l'Union européenne. Certains d'entre eux, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, depuis le 17 décembre 2005, le Monténégro, depuis le 17 décembre 2010, et la Serbie, depuis le 1^{er} mars 2012, se sont vu reconnaître le statut de candidat.

Un autre accord a été signé avec le Liban.

Ces accords ont pour principal objectif de faciliter la venue en France de jeunes diplômés ou actifs des pays concernés pour y réaliser une première expérience professionnelle ou un stage. Le principe de réciprocité ne s'applique qu'à certaines de leurs stipulations.

La France a proposé aux deux États un accord type, qui a fait l'objet de négociations et d'adaptations en fonction des demandes particulières de chacun d'eux. En début de négociation, aucun des accords n'envisageait de réciprocité sauf en matière de jeunes professionnels. Cependant, au cours des discussions, dans la mesure où, pour certains d'entre eux, des possibilités existaient dans le cadre de leur législation, elles ont été introduites dans le cadre de l'accord.

Les accords ont été ratifiés tant par la Serbie que par le Monténégro.

La vocation européenne de ces États, mais aussi la situation économique difficile qu'ils connaissent et qui pénalise tout particulièrement leur jeunesse, justifient pleinement que notre pays leur offre des facilités dans ce domaine.

L'Assemblée nationale sur le rapport de M. Jean-Pierre Dufau, député, a adopté le 9 février 2012 les deux projets de loi autorisant l'approbation de ces accords. Le rapport au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale documente de façon détaillée le processus de rapprochement de ces États de l'Union européenne, les règles applicables à l'entrée de leurs citoyens sur le territoire de la zone Schengen, la situation de leurs économies et les actions de coopération en matière d'enseignement supérieur conduites par la France avec chacun d'eux, pour qu'il soit nécessaire

pour votre Rapporteur de reproduire ce travail exhaustif. Il se contentera d'actualiser certaines données, en tant que de besoin, et de procéder sous forme d'observations. Il est sera de même s'agissant des stipulations des accords.

TITRE PREMIER : DES ACCORDS QUI S'INSÈRENT DANS LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT DE LA SERBIE ET DU MONTÉNÉGR0 DE L'UNION EUROPÉENNE

I. LES OBSERVATIONS CONCERNANT LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT DE LA SERBIE ET DU MONTÉNÉGR0 DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LA SERBIE DISPOSE DEPUIS MARS 2012 DU STATUT DE CANDIDAT

La situation, longtemps figée par les suites des guerres qui ont accompagné le démembrement de la Yougoslavie et le refus de la Serbie de coopérer avec le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie, s'est débloquée avec l'arrivée au pouvoir de dirigeants pro-européens.

La Serbie a signé un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne le 29 avril 2008. La France a ratifié cet accord par une loi du 2 décembre 2011¹. Dans l'attente de la fin de ce processus de ratification², les relations entre la Serbie et l'Union Européenne sont régies par un accord intérimaire de libre-échange qui prévoit en particulier une réduction de la protection tarifaire de la Serbie à l'égard des biens exportés à partir de l'Union Européenne.

Elle a demandé, en décembre 2009, que lui soit reconnu le statut de candidate à l'adhésion. La Commission a émis en octobre 2011 un avis favorable tout en posant des conditions à l'ouverture des négociations. La Serbie dispose du statut de candidat depuis le 1er mars 2012. Dans l'attente d'une décision du Conseil européen sur une date d'engagement des négociations qui pourrait intervenir en 2013, la Serbie s'estime, de son côté, prête après un important effort de réformes et de préparation à la reprise de l'acquis communautaire.

B. LES NÉGOCIATIONS SONT OUVERTES AVEC LE MONTÉNÉGR0

Le Monténégro s'est vu reconnaître, en décembre 2010, le statut de candidat. Sa progression a été extrêmement rapide puisque cet État n'est indépendant que depuis juin 2006 et qu'il a signé, le 15 octobre 2007, un accord de stabilisation et d'association, entré en vigueur le 1^{er} mai 2010. Dans son rapport d'octobre 2011, la Commission européenne a enregistré avec satisfaction les progrès réalisés : le Monténégro remplit les critères politiques,

¹ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl10-396.html>

² Cet accord, conclu sous forme mixte, a été ratifié par 26 États membres. La Lituanie ne l'a pas encore ratifié. Une fois cette 27^e ratification réalisée (pas d'indications de date à ce stade), le Conseil devra décider son entrée en vigueur.

un cadre légal a été mis en place en matière de droits de l'homme et de protection des minorités, il respecte ses obligations internationales, participe à la coopération régionale. Sa capacité à assumer ses obligations d'État membre s'améliore même si les résultats sont plus ou moins rapides selon les domaines. En conclusion, la Commission a émis un avis favorable à l'ouverture des négociations. En décembre, le Conseil a lancé le processus et les négociations ont commencé le 29 juin 2012 ; le chapitre concernant la science et la recherche est d'ores et déjà provisoirement clos.

II. LES OBSERVATIONS CONCERNANT LES RÈGLES APPLICABLES À L'ENTRÉE DES CITOYENS SUR LE TERRITOIRE DE LA ZONE SCHENGEN

Les accords de stabilisation et d'association prévoient une coopération en matière migratoire avec l'Union européenne.

A. LA DISPENSE DE VISA POUR LES COURTS SÉJOURS DANS LA ZONE SCHENGEN

Dans ce cadre, la dispense de visa pour les courts séjours dans la zone Schengen a été accordée à compter du 19 décembre 2009 aux citoyens de Serbie et du Monténégro, satisfaisant ainsi une demande forte des États concernés.

B. LA SIGNATURE D'ACCORDS DE RÉADMISSION

En outre, des accords de réadmission ont été signés le 18 septembre 2007 entre l'Union européenne et les deux États concernés, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Ces accords prévoient la faculté de conclure un protocole bilatéral d'application entre un État membre et chacun des États concernés pour préciser les autorités compétentes en matière de réadmission, les modalités de retour, de transit, etc.

A ce jour la France a signé un protocole avec la Serbie le 18 novembre 2009 qui doit faire l'objet de la procédure parlementaire d'autorisation d'approbation avant de pouvoir entrer en vigueur¹.

Il n'est pas prévu, pour le moment, de conclure un protocole d'application avec le Monténégro.

¹ Le projet de loi autorisant l'approbation du Protocole entre la France et la Serbie portant sur l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier a reçu un avis favorable du Conseil d'État le 10 juillet 2012. Il a été approuvé en Conseil des Ministres le 18 juillet 2012 puis déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

C. LA QUESTION DES DEMANDES D'ASILE

Dans son rapport d'octobre 2011, la Commission européenne avait observé, en 2010, une hausse des demandes infondées d'asile de ressortissants de Serbie sous le régime des attributions de visas de courte durée (17 000 demandes). Cet accroissement s'est interrompu en 2011 (- 25%) grâce à l'action des autorités serbes. Néanmoins, la progression a repris dans les premiers mois de 2012. Avec plus de 13 900 demandes en 2011 et plus de 5 000 au cours des sept premiers mois de 2012, les Serbes demeurent dans les premières places des demandeurs d'asile dans l'Union européenne. Le nombre de Serbes qui ont obtenus l'asile dans des États membres de l'Union européenne reste stable, aux alentours de 310.

La commission a constaté une forte augmentation des demandes en provenance du Monténégro, mais qui est loin d'atteindre le niveau des demandes de ressortissants serbes : 55 en 2010, 102 en 2011 et 177 en 2012.

En France, la Serbie, et désormais le Monténégro figurent sur la liste des pays d'origine sûrs dont les ressortissants demandeurs d'asile ne bénéficient pas du droit au séjour, élaborée par l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides).

D. LA DÉLIVRANCE DE TITRES DE SÉJOURS EN FRANCE

Les études d'impact exposaient un certain nombre d'éléments statistiques sur la délivrance, par les autorités françaises, de titres de séjour aux bénéficiaires de ressortissants serbes et monténégrins. A la demande de votre Rapporteur, le ministère de l'Intérieur (Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration) a précisé une actualisation de ces éléments.

Titres de séjour délivrés en 2012

Monténégro :

- salariés : contrats de travail d'une durée égale ou supérieure à un an : 2
- salariés en mission : 0
- travailleurs temporaires : 3
- regroupement familial : 1
- conjoints de français : 14
- liens personnels et familiaux : 8

Serbie :

- salariés : contrats de travail d'une durée égale ou supérieure à un an : 49
- salariés en mission : 1
- travailleurs temporaires : 68 dont 9 jeunes professionnels
- compétences et talents : 1
- regroupement familial : 5
- conjoints de français : 184
- liens personnels et familiaux : 107

TITRE 2 : LES OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA SERBIE ET DU MONTÉNÉGRO

La crise économique et financière qui touche l'Europe, et tout particulièrement l'Europe du sud, a accentué les difficultés de la Serbie, comme celle du Monténégro.

I. DEUX PAYS TOUCHÉS PAR LA CRISE

La Serbie est entrée en décroissance en 2012 avec une baisse de - 1,5% de son PIB (contre + 1,6% en 2011). Malgré la crise elle a accéléré la modernisation de son économie. Le chômage (22,2 % de la population active en 2011) freine le développement global, mais il faut noter le poids de l'économie informelle, mal prise en compte par les statistiques officielles et qui représenterait 25 % du PIB. Le chômage des jeunes (46,4 % en 2011) est deux fois plus élevé que le chômage de l'ensemble de la population.

Le Monténégro relativement préservé par la crise a connu, en 2012, une croissance de son PIB (0,6 %) inférieure à celle enregistrée en 2011 (+ 3,2 %)¹. Le chômage des jeunes est très élevé (37 %) alors que le taux moyen pour l'ensemble de la population s'élève à 11,3 %.

II. UN TAUX ÉLEVÉ DE CHÔMAGE CHEZ LES JEUNES

Ce taux élevé de chômage chez les jeunes, tant en Serbie qu'au Monténégro, les conduit à quitter leur pays pour chercher du travail à l'étranger. On observe notamment un phénomène de fuite des cerveaux. D'autant que la Serbie bénéficie des structures d'enseignement supérieur de l'ex-Yougoslavie et forme environ 370 000 étudiants par an. Ils ne sont en revanche qu'un peu plus de 20 000 au Monténégro.

Les deux pays ont pris des mesures et lancé des réformes dans l'esprit du processus de Bologne dont ils sont membres pour adapter leurs systèmes de formation. Mais sans retour de la croissance, ils auront des difficultés à pouvoir proposer un nombre d'emplois suffisant aux diplômés.

^{1 1} Source COFACE :

http://www.coface.fr/CofacePortal/FR_fr_FR/pages/home/os/risks_home/risques_pays/fiche/Mont%C3%A9n%C3%A9gro?extraUid=571800

TITRE 3 : LES OBSERVATIONS SUR LES ACTIONS DE COOPÉRATION EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Outre les partenariats noués entre les établissements français d'enseignement supérieur et les établissements serbes et monténégrins qui font l'objet de développements importants dans les études d'impact et dans le rapport de l'Assemblée nationale, votre Rapporteur présente ci-dessous quelques éléments d'appréciation qui montrent le développement des actions de coopération dans l'esprit des accords signés par la France avec la Serbie et le Monténégro.

I. LA PROMOTION DES ÉTUDES EN FRANCE

A. UN ESPACE CAMPUS-FRANCE ACTIF AU SEIN DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE BELGRADE

Pour assurer cette promotion, la France dispose au sein de l'Institut Français d'un Espace Campus France que votre Rapporteur a eu l'occasion de visiter lors d'une mission à Belgrade en avril 2012, en tant que co-rapporteur pour avis du programme 185 « diplomatie culturelle et d'influence ».

Selon Campus-France : « *Le nombre d'étudiants serbes inscrits dans l'enseignement supérieur français a augmenté de 2 % entre 2010 et 2011. L'augmentation du nombre d'étudiants se rendant à l'Espace a été constatée à la suite des différentes opérations de promotion.*

Le dernier rapport d'activité de 2011 fait mention de 294 étudiants s'étant renseigné sur les possibilités d'études en France à l'Espace Campus France. En 2011, l'Espace a relevé 500 e-mails et 400 appels téléphoniques.

Les conférences sur les études en France et les programmes de bourses s'échelonnent entre janvier et mars puis d'octobre à décembre dans les universités du pays. La tournée des Balkans/Journées itinérantes de l'étudiant est une manifestation de promotion régionale (à travers plusieurs pays des Balkans). L'étape de Belgrade a permis de valoriser les études en sciences et ingénierie et les programmes de bourses « développement solidaire » ainsi que les diplômés franco-serbes auprès du jeune public serbe. L'Espace participe également au salon virtuel « Carrières et savoir ».

B. LA PROMOTION AU MONTÉNÉGRO DES ÉTUDES EN FRANCE

Campus France travaille en étroite collaboration avec l'Ambassade de France au Monténégro pour développer les actions de promotion et a réalisé un premier salon des études en France à Podgorica en novembre 2012. L'Ambassade n'a pour l'instant pas de ressources humaines pour mettre en place un Espace Campus France.

II. LE DÉVELOPPEMENT DES BOURSES

A. AU BÉNÉFICE DES ÉTUDIANTS SERBES

	Bourses nouvelles en 2009	Bourses nouvelles en 2010	Bourses nouvelles en 2011	Bourses nouvelles en 2012
MAE + Institut Français (*)	68	77	53	64
Autres mandants	10	16	25	19

Source : Campus France

(*) Depuis la mise en œuvre de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut Français, en 2012, les crédits de financement des bourses pour les pays concernés transitent par ce dernier.

En 2011, on a compté 661 inscriptions d'étudiants serbes dans l'enseignement supérieur dont 518 dans une université française : 163 dans la filière sciences humaines et sociales, 152 en sciences économiques, gestion et politiques, 93 en sciences et ingénierie, 83 en lettres et langues, 24 en sciences de la santé et 3 en STAPS.

B. AU BÉNÉFICE DES ÉTUDIANTS MONTÉNÉGRINS

	Bourses nouvelles en 2009	Bourses nouvelles en 2010	Bourses nouvelles en 2011	Bourses nouvelles en 2012
MAE	5	17	14	18
Autres mandants	0	2	3	2

Source : Campus France

En 2011, il y a eu 27 inscriptions d'étudiants monténégrins dans l'enseignement supérieur français.

TITRE 4 : LES OBSERVATIONS PORTANT SUR LES STIPULATIONS DES ACCORDS

Les deux accords reposent sur la distinction entre les étudiants, les stagiaires et les jeunes professionnels

I. LES STIPULATIONS CONCERNANT LA MOBILITÉ DES ÉTUDIANTS

A. DES CONDITIONS STRICTES

Les dispositions concernant les étudiants sont destinées aux jeunes ressortissants serbes ou monténégrins qui viennent de finir leurs études et souhaitent compléter leur formation par une première expérience professionnelle en France sous réserve d'avoir obtenu un diplôme de niveau au moins équivalent au master ou à la licence professionnelle, à l'issue d'une formation dans un établissement d'enseignement supérieur français habilité au plan national ou dans un établissement d'enseignement supérieur du pays d'origine lié à un établissement d'enseignement supérieur français par une convention de délivrance de diplôme en partenariat international.

Il sera autorisé à chercher et exercer un emploi qui devra lui-même répondre à une double condition : être en relation avec sa formation et assorti d'une rémunération au moins égale à une fois et demie le SMIC mensuel.

Il est précisé que cette expérience professionnelle sera acquise dans la perspective du retour du jeune dans son pays d'origine.

B. L'ATTRIBUTION D'UN TITRE DE SÉJOUR DE 12 MOIS

Si ces conditions sont remplies, le jeune se verra délivrer par les autorités françaises un titre de séjour d'une durée de validité de douze mois.

Après ces douze mois, si le jeune exerce un emploi conforme à ces conditions ou a une promesse d'embauche pour un tel emploi, il pourra continuer à travailler en France, sans que soit prise en compte la situation de l'emploi.

C. UN SYSTÈME EXIGEANT MAIS INTÉRESSANT

Comme l'indique le rapporteur de l'Assemblée nationale : « *Le résultat est donc potentiellement très intéressant pour le jeune, mais les conditions à remplir sont exigeantes. La première difficulté résulte dans l'obligation d'avoir suivi sa formation en France ou d'avoir obtenu un double-diplôme dans son pays, alors que ce type de diplôme est encore peu*

répandu. Le niveau du diplôme et celui du salaire montrent clairement que la France veut attirer de bons étudiants.

Quant au retour dans le pays d'origine, il est mentionné, mais, une fois que le jeune a un travail en France et le titre de séjour lui permettant de l'occuper, rien de l'oblige à rentrer un jour exercer sa profession dans son pays ».

Le droit commun est nettement plus contraignant que les stipulations des accords bilatéraux : l'article L. 311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) impose les mêmes conditions de niveau de rémunération de l'emploi occupé et de diplôme, mais celui-ci doit avoir été obtenu en France ; surtout, le titre de séjour accordé n'est qu'une autorisation provisoire de séjour d'une durée de validité de six mois, non renouvelable, et le jeune ne bénéficie d'aucun traitement particulier pour obtenir ensuite le droit de continuer à travailler en France – la situation de l'emploi lui sera donc opposable.

D. L'ABSENCE DE RÉCIPROCITÉ

Les accords ne prévoient pas la réciprocité.

II. LES STIPULATIONS CONCERNANT LA MOBILITÉ DES STAGIAIRES

A. LES CATÉGORIES DE STAGIAIRES BÉNÉFICIAIRES SONT PLUS ÉTENDUES DANS L'ACCORD SIGNÉ AVEC LE MONTÉNÉGRO

L'accord passé avec la Serbie concerne les jeunes ressortissants qui y suivent une formation et qui souhaitent effectuer un stage dans une entreprise ou un organisme public français dans le cadre de cette formation et sous couvert d'une convention de stage d'une part, d'autre part les salariés qui travaillent dans une entreprise française installée dans leur pays ou dans une entreprise de ce pays liée par un partenariat à une entreprise française et qui viennent en France suivre un stage de formation.

L'accord avec le Monténégro y ajoute les jeunes qui suivent un programme européen de formation professionnelle ou de coopération requérant un stage¹.

Dans les deux accords le stagiaire obtient un visa de long séjour temporaire d'une durée de 3 à 12 mois, sur présentation de sa convention de stage.

Les études d'impact indiquaient que la délivrance de ce visa nécessitait une modification du droit interne. Celle-ci est intervenue par décret

¹ La Serbie n'a pas adhéré à ces programmes.

n° 2011-1049 du 6 septembre 2011 pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Contrairement aux stipulations de l'accord avec le Monténégro qui prévoit l'accueil de stagiaires français, il n'y a pas de réciprocité prévue dans l'accord avec la Serbie car il n'existe pas de disposition dans la réglementation dans ce pays.

III. LES STIPULATIONS CONCERNANT LES JEUNES PROFESSIONNELS

Les conditions à remplir pour les jeunes professionnels sont identiques dans les deux accords.

Le but étant le développement des échanges, ils doivent être ressortissants des États signataires, âgés de 18 à 35 ans, engagés ou entrant dans la vie active. Le but de leur séjour dans l'autre pays est d'améliorer leurs perspectives de carrière et approfondir leur connaissance de la société d'accueil grâce à une expérience de travail salarié. Ils doivent être titulaires d'un diplôme correspondant à l'emploi qu'ils veulent occuper ou avoir une expérience professionnelle dans ce domaine.

S'ils remplissent ces conditions, ils sont autorisés à occuper un emploi sans que soit prise en considération la situation de l'emploi. La durée autorisée de travail est de douze mois renouvelable une fois.

A. L'ATTRIBUTION D'UN TITRE DE SÉJOUR DE 12 MOIS

Ils recevront des autorités françaises un visa de long séjour valant titre de séjour portant la mention « travailleur temporaire » d'une durée de douze mois sur présentation de leur contrat de travail. Ce titre les autorise à occuper exclusivement l'emploi pour lequel ils l'ont obtenu. En cas de demande de prolongation du séjour, ce visa sera prolongé pour la même durée.

B. UN CONTINGEMENT DES BÉNÉFICIAIRES

Chaque accord fixe le nombre maximal de bénéficiaires potentiels de ce dispositif pour chaque État partie : cent par an dans l'accord avec le Monténégro, et cinq cents par an dans l'accord avec la Serbie. Ces contingents ont été fixés en accord avec chacun des pays, en fonction de leur population et des probabilités d'échanges de jeunes.

Comme il s'agit de contingents de bénéficiaires de ce dispositif plus favorable que le droit commun, mais pas de « quotas » de jeunes pouvant être autorisés à travailler en France, les accords prévoient que, au-delà du contingent fixé, des jeunes professionnels surnuméraires pourraient bénéficier des dispositions de droit commun relatives à l'immigration, c'est-à-dire être

autorisés à travailler en France sous réserve de la prise en considération de la situation de l'emploi.

C. LA QUESTION DE LA RÉCIPROCITÉ

Les accords prévoient une réciprocité. Les jeunes Français bénéficieront d'un titre différent en application de la législation de l'État d'accueil : il s'agira d'une autorisation de séjour temporaire valant titre de séjour au Monténégro et d'un visa de long séjour temporaire en Serbie.

IV. LES STIPULATIONS CONCERNANT L'ÉCHANGE DES JEUNES

Les accords prévoient diverses actions et fixent le montant d'une enveloppe globale qui y sera consacrée par la France sur trois ans : elle est de 150 000 euros au Monténégro et de 650 000 euros en Serbie. Une annexe précise les actions qui seront conduites avec cette somme.

A. LES ACTIONS EN DIRECTION DES ÉTUDIANTS

1. L'accord avec la Serbie

L'accord avec la Serbie prévoit de mobiliser l'Espace Campus France installé à l'Institut français de Belgrade, que votre Rapporteur a pu visiter en avril 2012, pour assurer la promotion de la formation supérieure des étudiants en science et technologie. Il prévoit également l'accueil d'étudiants dans le cadre de formations académiques, par le financement de bourses, opérés notamment par Campus France et des fondations d'université à hauteur de 180 000 euros et l'accès à des grandes écoles françaises d'ingénieurs comme l'acquisition de diplômes de masters nationaux, opérés par le Réseau n+i¹ à hauteur de 200 000 euros.

¹ *Le Réseau « n+i » est un opérateur de la Conférence des Directeurs d'écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI), associé depuis 15 ans aux actions à l'international menées par Campus France.*

Ce Réseau propose et met en œuvre des programmes, offrant une mixité culturelle avec les étudiants français, conduisant à des diplômes de Masters nationaux (comme par exemple le diplôme d'ingénieur reconnu par la Commission des Titres d'Ingénieurs -CTI-) et majoritairement enseignés en français.

En 2013, le Réseau « n+i » fédère plus de 70 Grandes Ecoles d'Ingénieurs (Arts et Métiers, ParisTech, Supélec, ENSEEIHT, INSA(s), Telecom Bretagne, Polytech(s), école d'agro-agri...) dans tous les domaines (de l'agriculture jusqu'aux télécommunications en passant par le génie civil, la mécanique, l'informatique, les biotechnologies, la chimie, les matériaux, l'électronique ou encore l'environnement).

Tous les établissements « n+i » sont habilités par la Commission des Titres d'Ingénieurs (CTI). Ils proposent, après 2 ans, un diplôme de Master (diplôme d'ingénieur ou master DNM) à des étudiants ayant une formation pré-requise minimum de niveau Bachelor. Cette formation inclut les stages et projets en entreprises obligatoires pour l'obtention du titre.

Campus France gère donc un programme de bourses d'excellence sur trois ans (2010, 2011 et 2012) à destination des étudiants serbes désirant faire un Master dans les filières scientifiques, technologiques ou d'ingénieur en France. L'Agence a reçu une subvention de 200 000 euros pour la gestion de ce programme de bourses¹ dont une partie est dédiée à la promotion des études scientifiques de niveau Master en France ainsi qu'à la promotion de ces programmes de bourses.

Ces bourses d'excellence couvrent 12 mois de formation dont deux mois d'apprentissage linguistique intensif. 12 étudiants serbes bénéficieront de ce programme de bourses pendant la période de trois ans.

A ce jour ont été accueillis :

Rentrée universitaire 2010/2011 : 4 étudiants serbes

Rentrée universitaire 2011/2012 : 4 étudiants serbes

Rentrée universitaire 2012/2013 : 4 étudiants serbes

Clôture du programme : 31 décembre 2014

2. L'accord avec le Monténégro

L'accord avec le Monténégro mentionne simplement que les deux parties sont convenues de favoriser les liens entre jeunes français et monténégrins et d'encourager leur implication dans des projets socio-économiques dans les deux pays, sans plus de détails.

Dans ce cadre, le Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS) a confié à l'Agence Campus France la gestion d'un programme de bourses « développement solidaire » de 10 mois à destination des étudiants monténégrins pour des formations de niveau Master 2 (principalement pour des filières en sciences humaines et sociales). Ce programme s'élève à 29 500 euros pour l'année 2010 pour la mise en place de trois bourses d'excellence.

Une 2^e convention de subvention a été signée le 10 décembre 2010 d'un montant de 70 500 euros pour l'accueil d'étudiants monténégrins pour des formations de niveau Master 2.

Depuis 15 ans, près de 2 500 ingénieurs de plus de 70 pays différents ont été diplômés via le Réseau « n+i ».

Le Réseau « n+i » a signé plus de 90 accords de coopération avec des universités étrangères.

¹ *Convention de subvention signée le 27 septembre 2010 avec le Ministère de l'Immigration, intégration, identité nationale et du développement solidaire (MIINDS).*

Cette convention de subvention a prévu la mise en place de 7 bourses jusqu'au 31 décembre 2011 puis la signature d'un avenant le 15 avril 2011 a permis de prolonger cette convention jusqu'au 31 décembre 2014.

Ont été accueillis à ce jour :

-Rentrée universitaire 2010/2011 : 3 étudiants monténégrins

-Rentrée universitaire 2011/2012 : 3 étudiants monténégrins

-Rentrée universitaire 2012/2013 : 2 étudiants monténégrins

-Rentrée universitaire 2013/2014 : 2 étudiants monténégrins en prévision

B. LES ACTIONS EN DIRECTION DES JEUNES PROFESSIONNELS

Les deux accords prévoient que soient organisées des actions de promotion des échanges de jeunes professionnels. Votre Rapporteur partage les appréciations du Rapporteur de l'Assemblée nationale sur la rédaction « curieuse » de ces stipulations¹.

Leur mise en œuvre semble toutefois aléatoire. Ainsi s'agissant de l'accord avec la Serbie, l'APEC n'a pu répondre à la demande de conventionnement prévue dans le cadre des accords (accompagnement à l'étranger et en France des jeunes professionnels dans le cadre d'une action ciblée) et aucun opérateur n'a encore été identifié du côté serbe. S'agissant de la plateforme d'accès aux offres d'emploi, elle a été financée uniquement par les autorités françaises. Une convention a été signée avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui a lui-même conventionné avec un organisme (AGAPE).

V. LES STIPULATIONS RELATIVES À L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE

Seul l'accord avec le Monténégro comporte des stipulations relatives à l'immigration professionnelle.

Elles concernent essentiellement la partie française et ne bénéficient qu'aux ressortissants monténégrins.

¹ « De telles actions sont très souhaitables, mais leur objectif, tel qu'il est indiqué dans les accords, est curieux : il s'agit de « faciliter l'accès des jeunes [balkaniques] à des offres d'emploi adaptées à leur profil en République française, d'une part, et [dans leur pays d'origine], d'autre part. » Si l'on veut qu'il y ait vraiment des échanges, il faudrait aussi informer les jeunes Français des offres dans le pays partenaire susceptibles de les intéresser ; en revanche, l'intérêt d'informer les jeunes étrangers des offres d'emploi dans leur pays est certain dans l'absolu, mais pas très cohérent avec l'objectif de favoriser leur venue temporaire en France. »

Votre Rapporteur partage l'analyse du Rapporteur de l'Assemblée nationale sur ces deux dispositions :

- la première est inutile car la législation française [article L.313-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)] établit d'ores et déjà le droit pour les salariés d'entreprises d'un même groupe, établies à l'étranger, détachés en France pour une mission temporaire, à se voir délivrer la carte « salarié en mission » ;

- la seconde a pour objectif de faciliter la délivrance d'une carte « compétences et talents » (article L.315-1 du CESEDA), qui relève du pouvoir discrétionnaire des autorités françaises, on ne voit donc pas la nécessité d'un effort conjugué des parties pour y aboutir.

Les dispositions prévues par le projet d'accord ne dépassent donc pas le cadre du droit commun : on peut dès lors douter de l'utilité de les introduire dans le texte des accords.

C'est d'ailleurs, pour cette raison, que les autorités serbes n'ont pas souhaité de mesures particulières en ce domaine.

TITRE 5 : LES OBSERVATIONS FINALES

I. LA LENTEUR DU PROCESSUS DE RATIFICATION

Votre rapporteur s'étonne de la longueur et de la lenteur du processus de ratification de ces accords : signés respectivement les 1^{er} et 2 décembre 2009, ils n'ont été déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale que le 1^{er} août 2011(soit 19 mois après leur signature), inscrits à son ordre du jour et adoptés le 9 février 2012, enfin ils n'ont été inscrits à l'ordre du jour du Sénat qu'en février 2013. Il est regrettable que les projets de loi ne puissent être déposés sur le bureau des assemblées parlementaires plus rapidement après leur signature. La rédaction du dispositif des projets de loi ne paraît pas devoir prendre un temps aussi long. Quant aux études d'impact on peut espérer que l'ensemble des éléments sont réunis au moment de la négociation, en tout cas avant la signature de l'accord et constituent un outil d'aide à la décision du ministre signataire.

II. L'OBSOLESCENCE DES ÉTUDES D'IMPACT

Votre rapporteur déplore que cette lenteur entraîne une obsolescence des études d'impact annexées aux projets de loi, qui ne rendent pas l'examen des conséquences de l'entrée en vigueur des accords très aisé sans un recours aux services du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'intérieur sollicités pour les actualiser et qui agissent avec diligence.

III. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR ANTICIPÉE DE CERTAINES STIPULATIONS

Fort heureusement, la lenteur de ce processus n'a pas empêché la mise en œuvre d'une partie de ces accords notamment les volets relatifs à la promotion des études en France dans les pays concernés et aux bourses, puisque des conventions ont été signées dès 2010 par le Ministère de l'immigration, l'intégration, l'identité nationale et du développement solidaire avec Campus France en septembre 2010 (Serbie) et en décembre 2010 (Monténégro), ont permis le financement des différentes actions du programme, et ont été prolongées par voie d'avenant jusqu'au 31 décembre 2014. Pour autant, votre Rapporteur s'interroge sur la nécessité de soumettre à l'approbation du Parlement des dispositions qui sont entrées en vigueur avant même la promulgation des projets de loi de ratification.

Tout ceci milite pour que les accords soient soumis à ratification dans des délais plus rapides. Une année après la signature devrait être, sauf cas particulier (changement de gouvernement dans l'un des États, crise entre les

États nécessitant de suspendre les accords...), l'objectif assigné aux ministres des affaires étrangères et des relations avec le Parlement, d'autant que la simplification de la procédure d'examen au Parlement constitue d'ores et déjà une facilité pour accélérer la procédure de ratification.

Sous réserve de ces observations, et ne souhaitant pas allonger à l'excès une procédure qui a déjà pris suffisamment de retard, votre Rapporteur donne un avis favorable à l'adoption par le Sénat du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie et du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro, relatifs à la mobilité des jeunes. Il recommande leur examen en séance publique sous forme simplifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 27 février 2013 sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen des présents projets de loi.

La commission a adopté le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la mobilité des jeunes et a proposé son examen sous forme simplifiée en séance publique.

La commission a adopté le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la mobilité des jeunes et a proposé son examen sous forme simplifiée en séance publique.