



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de la convention de partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire,*

PAR M. HERVÉ GAYMARD

Député

—

ET

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

Voir les numéros :

Sénat : 334, 538, 539 et T.A. 116 (2008-2009).

Assemblée nationale : 1853.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – MOINS QU'UN TRAITÉ D'AMITIÉ MAIS PLUS QU'UN SIMPLE ACCORD DE COOPÉRATION, LA CONVENTION DE PARTENARIAT REFLÈTE LA SINGULARITÉ DE LA RELATION FRANCO-ALGÉRIENNE	7
A – LE RENOUVEAU DE LA RELATION ENTRE LA FRANCE ET L'ALGÉRIE.....	7
1) L'importance retrouvée des contacts gouvernementaux et commerciaux doit empêcher tout repli protectionniste	7
2) La coopération entre les peuples et par la langue, la culture, les valeurs ou les projets concrets a un grand rôle à jouer	9
B – ... SE CONCRÉTISE NOTAMMENT PAR L'AMBITION QU'AFFICHE LA CONVENTION DE PARTENARIAT SIGNÉE LE 4 DÉCEMBRE 2007.....	14
1) Une négociation qui a permis de dépasser l'échec du traité d'amitié.....	14
2) Une convention bilatérale ambitieuse dont la ratification rapide est nécessaire	16
II – LE CONTENU DE LA CONVENTION, QUE COMPLÈTE UN DOCUMENT CADRE DE PARTENARIAT, VA AU-DELÀ DES DOMAINES CLASSIQUEMENT ABORDÉS DANS CE TYPE D'ACCORDS	17
A – LA CONVENTION DE PARTENARIAT ET SON PROTOCOLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER ÉLARGISSENT LE CHAMP USUEL DE LA COOPÉRATION	17
1) Une convention allant jusqu'à traiter de coopération économique et financière, transfrontalière et de sécurité	17
2) Des stipulations sur l'organisation et les moyens de la coopération marquées par la fin de la traditionnelle « assistance technique » française en Algérie	20
B – LE DOCUMENT CADRE DE PARTENARIAT FIXE TROIS PRIORITÉS POUR LA PÉRIODE 2007-2011 ET DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE REVUE À MI-PARCOURS	23
CONCLUSION	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
ANNEXE – TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	33

Mesdames, Messieurs,

Après les années sombres de la dernière décennie du XX^e siècle, l'Algérie a retrouvé un fonctionnement institutionnel et politique normalisé. Les objectifs de réconciliation nationale, de consolidation de l'État de droit, de bonne gouvernance et de sécurité poussent le pays dans le sens de l'ouverture vers le monde extérieur. Ce mouvement est appelé à s'amplifier dans les prochaines années et à confirmer la position de l'Algérie sur les plans régional et international. C'est dans ce contexte porteur que s'inscrit le renouveau de la relation franco-algérienne.

Forte de l'élan que lui a donné la Déclaration d'Alger adoptée par les deux Présidents de la République le 2 mars 2003 à l'occasion de la visite d'État du Président français, cette coopération franco-algérienne s'est développée de manière remarquable au cours des quatre dernières années. Elle vient accompagner la politique de réformes mise en œuvre par l'Algérie dans les domaines éducatif, économique, social et institutionnel.

La densité et la richesse des relations tissées entre nos deux pays donnent à celles-ci un caractère unique. Les deux gouvernements affirment, face aux défis de la mondialisation, leur volonté de développer un partenariat d'exception fondé sur des intérêts mutuels, la proximité géographique et les liens étroits nourris d'une histoire commune et d'une mémoire qu'il leur revient de partager.

Le « document cadre de partenariat » (DCP) établi pour la période 2007-2011 entre la France et l'Algérie est un instrument au service de la construction et de la consolidation de ce partenariat d'exception. En définissant pour cinq ans ses grandes orientations et les objectifs à atteindre, fixés d'un commun accord, le DCP s'inscrit dans le cadre institutionnel de la coopération bilatérale établi par la Convention de partenariat signée à Alger le 4 décembre 2007.

Le Sénat a adopté, le 20 juillet dernier, le projet de loi autorisant l'approbation de cette convention, qu'il revient à l'Assemblée nationale d'examiner. Votre Rapporteur, en replaçant ce texte en perspective, veut saluer le message dont il est porteur – celui du renforcement d'une relation singulière entre la France et l'Algérie – sans oublier les dimensions connexes de notre relation bilatérale que sont la coopération décentralisée ou, naturellement, la coopération parlementaire avec la création d'une Grande commission France-Algérie mise en place à Paris au mois de mai dernier.

I – MOINS QU’UN TRAITÉ D’AMITIÉ MAIS PLUS QU’UN SIMPLE ACCORD DE COOPÉRATION, LA CONVENTION DE PARTENARIAT REFLÈTE LA SINGULARITÉ DE LA RELATION FRANCO-ALGÉRIENNE

A – Le renouveau de la relation entre la France et l’Algérie...

1) L’importance retrouvée des contacts gouvernementaux et commerciaux doit empêcher tout repli protectionniste

- Sur le plan politique, on assiste depuis 2000 à un rapprochement de l’Algérie avec la France : la visite d’État du Président de la République en Algérie, du 2 au 4 mars 2003, a inauguré une relance de la coopération à travers la construction d’un « partenariat d’exception » entre les deux pays. Si les avancées dans les différents domaines ont été importantes depuis 2000, les relations franco-algériennes sont parfois empreintes d’incompréhension, notamment concernant les questions de mémoire et les sujets ayant trait à la période coloniale. Pour autant, ces questions ne viennent pas entraver les avancées concrètes de la relation et le renforcement du dialogue politique.

Ainsi, la visite d’État du Président de la République à Alger et Constantine, du 3 au 5 décembre 2007, a permis de réviser en profondeur notre coopération, notamment par l’approbation d’un document cadre de partenariat et par la signature d’une convention de partenariat venant relayer celle de 1986. C’est ce document qui est soumis à approbation parlementaire. Cette visite d’État a également donné une nouvelle impulsion à la relation bilatérale : en 2008, neuf visites de ministres français ont eu lieu en Algérie, dont celle du Premier ministre, qui y a effectué une visite officielle les 21 et 22 juin. À cette occasion, deux textes importants ont été signés : un accord de coopération dans le domaine de l’énergie nucléaire civile, et un accord de coopération en matière de défense. Trois visites ministérielles ont eu lieu au premier semestre de 2009.

- L’Algérie reste par ailleurs pour la France un partenaire commercial de premier plan. La France est le premier fournisseur de l’Algérie en 2008, avec une part de marché qui s’établit à 16,5 %. Les échanges entre la France et l’Algérie ont plus que triplé en douze ans et ont dépassé les 10 milliards d’euros pour la première fois en 2008 (10,3 milliards exactement), répartis presque également entre exportations (5,5 milliards d’euros) et importations (4,8 milliards d’euros). L’Algérie est le premier partenaire commercial de la France en Afrique (c’est-à-dire au Maghreb, Égypte comprise, et en Afrique sub-saharienne). Si l’on étend les comparaisons au reste du monde, l’Algérie est le troisième marché pour les exportations françaises hors pays de l’OCDE, après la Chine et la Russie. La moitié de nos exportations est réalisée par des PME.

Dans la comptabilisation des échanges, la France a maintenu en 2008 sa position traditionnellement excédentaire, après le léger déficit commercial de 2006 et le retour à l'excédent en 2007. Le léger déficit enregistré en 2006, de 106 millions d'euros, s'expliquait par la conjugaison de deux facteurs : l'augmentation en valeur des importations d'hydrocarbures et le recul des exportations. 2007 a marqué le retour à l'excédent (à hauteur d'1 milliard d'euros) grâce au net recul des importations (- 18,4 %) et à la remontée des exportations (+ 2,8 %). Le recul des importations s'expliquait là aussi par la baisse des importations de pétrole brut. Les hydrocarbures (gaz naturel et pétrole) constituent toujours en effet 95 % des importations françaises en provenance d'Algérie. Bien que la progression des importations en 2008 (+ 54 %, soit 4,8 milliards d'euros contre 3,1 milliards d'euros en 2007) ait été plus forte que celle des exportations, sous le double effet de la hausse du prix des hydrocarbures et de la reprise en volume des achats de pétrole brut, l'excédent s'est maintenu à 690 millions d'euros. La hausse des exportations françaises en 2008 est notable (+ 32 %, à 5,5 milliards d'euros), consolidant la tendance retrouvée en 2007 après le fort recul de 2006 à - 13,7 %. Les trois premiers postes d'exportation étaient en 2008 les biens d'équipement (26 %), les biens intermédiaires (18 %) et l'agroalimentaire (17 %).

La France est en Algérie le premier investisseur étranger hors secteur des hydrocarbures et le deuxième tous secteurs confondus. Elle occupe aussi la première place en termes d'emploi. Le flux d'investissements directs à l'étranger (IDE) français à destination de l'Algérie a atteint 350 millions de dollars américains en 2008, soit un niveau record, en progression de 50 % par rapport à 2007. Le précédent record remontait à 2006 avec 294 millions de dollars. Le stock d'IDE français est estimé à 2,5 milliards de dollars. La France est ainsi le deuxième investisseur étranger derrière les États-Unis et devant les Émirats Arabes Unis, qui réalisent une forte progression – leurs IDE ont été multipliés par quatre en 2007 –, l'Espagne et l'Égypte. En 2009, 420 filiales d'entreprises françaises sont implantées en Algérie, soit plus de quatre fois plus qu'en 2005. Elles représentent près de 35 000 emplois directs et 100 000 emplois indirects. Nos investissements sont concentrés dans les secteurs financier, agroalimentaire et pharmaceutique. Le secteur financier (92 millions de dollars) et l'agroalimentaire (91 millions de dollars) composent à eux seuls plus de 60 % de nos investissements, devant l'industrie pharmaceutique (20 millions de dollars).

- Dans le contexte de la crise économique et financière mondiale, les mesures à caractère protectionniste adoptées ces derniers mois par le gouvernement algérien en matière de commerce et d'investissement n'ont pas manqué d'inquiéter les sociétés étrangères – françaises en particulier. Cette inquiétude avait culminé avec l'annonce de l'obligation, pour les sociétés commerciales étrangères déjà installées en Algérie, de céder 30 % de leur capital à un partenaire algérien. Finalement, le ministère algérien des finances a annoncé le 29 juillet dernier que la loi instaurant cette mesure de « patriotisme économique » ne serait pas d'application rétroactive et ne concernerait que les sociétés créées

après le 26 juillet 2009 ⁽¹⁾. Cette mesure posait surtout la question de sa conformité avec l'accord d'association UE-Algérie entré en vigueur en 2005 et avec les accords bilatéraux en matière de promotion et de protection des investissements. La commissaire européenne au commerce extérieur, Mme Catherine Ashton, était d'ailleurs intervenue auprès des autorités algériennes en juin dernier. Il reste que des restrictions à la libre activité économique subsistent sous diverses formes, telle l'interdiction faite aux banques d'accorder des crédits à la consommation et des crédits pour l'achat d'automobiles neuves, qui pourrait avoir un impact important sur les filiales algériennes de banques et de concessionnaires automobiles français.

Cette évolution de l'orientation économique de l'Algérie ne fait que rendre plus nécessaire la poursuite de notre programme d'appui aux réformes économiques, destinées à encourager le développement d'un secteur privé exportateur et à promouvoir l'ouverture de l'économie algérienne, seule à même d'inciter les entreprises algériennes à se mettre à niveau, dans le contexte de la mondialisation.

L'Algérie reste d'ailleurs attachée à cette coopération avec la France, y compris dans le domaine de la formation et des savoir-faire, comme le prouvent la signature de deux accords de coopération entre inspections des finances et entre directions générales chargées de la comptabilité lors de la visite récente du ministre français du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État à Alger (19-21 juin dernier) et la satisfaction exprimée à cette occasion par la partie algérienne pour les jumelages déjà conclus entre écoles de formation des douanes et du trésor. La visite à Alger le 14 juillet dernier de M. Yazid Sabeg, commissaire à la Diversité et à l'égalité des chances, a également lancé de nouvelles pistes de coopération dans le domaine des savoir-faire (technologies de l'information et de la communication, énergies renouvelables), dans la perspective de la prochaine visite en France du Président Bouteflika.

La coopération au plus haut niveau politique entre la France et l'Algérie ne se conçoit donc pas sans ancrage dans la coopération concrète entre les peuples et leurs représentants, dans les domaines culturel, scientifique et technique.

2) La coopération entre les peuples et par la langue, la culture, les valeurs ou les projets concrets a un grand rôle à jouer

Rapprocher les peuples, c'est tisser des liens de culture et de formation, mais c'est aussi permettre une meilleure circulation des personnes entre nos deux pays. C'est également jeter des ponts dans le cadre d'initiatives telles que l'Union pour la Méditerranée ou l'Organisation internationale de la Francophonie. C'est enfin développer une coopération parlementaire entre les représentations nationales des deux pays.

(1) Amir Akef, « Alger tempère son protectionnisme », Le Monde, 2-3 août 2009, p. 7.

- La coopération bilatérale culturelle, scientifique et technique s'appuie sur une redynamisation des organes de concertation et une augmentation sensible des crédits d'intervention depuis 2000 – pour un montant de 11,4 millions d'euros en 2008 –, qui s'inscrit dans le cadre de la convention de partenariat dont l'autorisation parlementaire d'approbation est l'objet du présent rapport. La deuxième partie de celui-ci montrera que cette convention du 4 décembre 2007 couvre l'ensemble des champs de notre coopération bilatérale et est complétée par un document cadre de partenariat (DCP) qui définit les grands axes de notre stratégie de coopération à l'égard de l'Algérie, un des principaux pays bénéficiaires d'aide publique au développement (hors annulations de dette).

Quatre projets sont en cours au titre du Fonds de solidarité prioritaire, pour un montant total de 12,5 millions d'euros. Il s'agit :

- du soutien aux écoles supérieures algériennes ;
- de la création d'un Institut supérieur technologique ;
- d'une école doctorale de français (formation et recherche) ;
- de la formation des cadres algériens des services centraux et déconcentrés.

Quant au réseau culturel français en Algérie, son redéploiement a débuté avec la réouverture du Centre culturel français d'Alger en janvier 2000, suivie de celle des centres culturels d'Annaba et d'Oran en mars 2002, puis du centre culturel de Constantine le 28 mai 2005 et enfin de celui de Tlemcen, le 19 septembre 2006.

Par ailleurs, avec plus de 22 000 étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur en France en 2006-2007, l'Algérie se situe au deuxième rang des pays envoyant des étudiants étrangers en France, après le Maroc (plus de 30 000) mais devant la Tunisie (un peu moins de 9 500 étudiants). Les étudiants algériens représentent aujourd'hui environ 10 % de l'effectif total des étudiants de nationalité étrangère en France. Dans le cadre de l'appui aux écoles supérieures algériennes, l'École supérieure algérienne des affaires, établissement d'excellence en gestion, a inauguré une formation en MBA en janvier 2005 ainsi qu'une formation en Mastère en octobre 2005. Pour les plus jeunes, le lycée international Alexandre Dumas à Alger, inauguré en décembre 2002, scolarise près de 1 000 élèves, de la 6^e à la terminale.

- Il n'est pas possible de brosser un tableau de la relation bilatérale franco-algérienne sans faire le point sur la politique des visas, point traditionnellement sensible. Le nombre de visas délivrés a notablement augmenté ces dernières années et se situe depuis l'année 2000 aux alentours de 150 000 par an contre moins de 60 000 en 1997. Les conditions de délivrance ont été améliorées pour l'ensemble de la population algérienne, tandis qu'en parallèle les nouvelles exigences ont produit des demandes de meilleure qualité : avec la baisse des demandes depuis 2003 et la mise en place des visas de circulation, le taux de délivrance de visas dépasse à présent 60 %. Plus des deux tiers des visas de court séjour sont délivrés pour des visites familiales et privées.

La délivrance des visas prend actuellement en compte la décision, prise le 10 novembre 2006, de lever l'obligation de consultation préalable de nos partenaires de la zone Schengen, amenant l'Algérie dans une situation comparable à celle de ses voisins maghrébins. La levée de l'obligation de visa pour les détenteurs de passeports diplomatiques est effective depuis le 9 août 2007, suite à l'accord signé à Alger par les deux ministres des affaires étrangères, en marge de la visite présidentielle du 10 juillet.

Le travail sur l'amélioration des conditions de délivrance de visas se poursuit :

– la normalisation du dispositif consulaire français sur trois circonscriptions (Alger, Oran, Annaba) s'est achevée en 2007, après la réouverture en janvier 2001 du consulat général d'Annaba et en septembre 2007, du consulat général d'Oran ;

– de nouveaux efforts sont engagés afin d'améliorer les conditions d'accueil du public et de réduire les délais de délivrance des visas, et de poursuivre le retour aux consulats généraux en Algérie de la totalité des compétences en matière de visas ainsi que la mise en place de la biométrie, déjà effective à Oran et Annaba. Le consulat général d'Alger a ainsi mis en place l'externalisation des prises de rendez-vous et du recueil des dossiers, qui a permis de résorber les attentes aux guichets et de réduire très nettement les délais de délivrance ;

– un dialogue est mené avec les autorités algériennes pour appréhender la circulation des étudiants et professionnels, par la promotion des visas de circulation pour les personnes les plus impliquées dans la relation bilatérale.

De leur côté, les autorités algériennes ont consenti d'importants efforts pour l'amélioration de la délivrance dans les délais impartis de laissez-passer consulaires, leur taux de délivrance de s'élevant à 48,4 % en 2008 contre à peine 39 % en 2003. Le nombre de demandes se situe à près de 3 200 par an.

- Dans le rapprochement entre les deux rives de la Méditerranée, un cadre nouveau a été tracé avec le lancement, au sommet de Paris du 13 juillet 2008, de l'Union pour la Méditerranée (UPM), initiative originale de coopération entre 43 États membres sur le fondement de projets concrets d'intérêt mutuel, dans le domaine des transports, de l'énergie, de l'environnement ou encore de la protection civile. Le Président Bouteflika a participé au sommet de Paris et son ministre des Affaires étrangères a représenté l'Algérie à la réunion de Marseille de novembre 2008. L'Algérie n'est cependant pas candidate pour occuper le poste de secrétaire général de l'UPM et a exprimé sa préférence pour un secrétariat restreint et à compétence purement technique.

Après les événements de Gaza en janvier dernier, l'Algérie s'est évidemment associée à la position du groupe arabe, à savoir le gel temporaire de la participation aux réunions de l'UPM, et la presse algérienne s'est montrée de

plus en plus sceptique sur l'avenir de l'UPM, perçue parfois comme une tentative de « normalisation rampante » des relations entre les pays arabes et Israël. La présence de M. Cherif Rahmani, ministre algérien de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du tourisme, à la première réunion ministérielle sur les projets de développement durable, le 25 juin dernier à Paris, a été perçue comme un signal du soutien de l'Algérie à la relance du processus.

- Autre enceinte de dialogue multilatérale chère à la France, l'Organisation internationale de la Francophonie n'a toujours pas reçu, à ce jour et de façon assez paradoxale, de demande de participation de l'Algérie – ne serait-ce qu'avec un statut d'observateur.

La constance de cette position s'est toutefois accompagnée au cours des mandats du Président Bouteflika d'une inflexion notable à l'égard de la francophonie avec une approche décomplexée à l'égard du français. Il convient également de rappeler qu'au cours des quatre dernières années, le nombre d'universités algériennes membres de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) est passé de moins d'une dizaine à plus de quarante établissements universitaires, faisant ainsi de l'Algérie le pays qui compte le plus d'établissements au sein de l'Agence, après la France. L'Algérie est aussi le pays qui comptera le plus de campus numériques (trois), toujours dans le cadre de l'AUF, avec l'ouverture prochaine des sites d'Oran et de Constantine, faisant suite à celle du site d'Alger, en octobre 2006.

La question du français reste cependant éminemment politique en Algérie. Elle voit s'affronter les tenants d'un arabo-islamisme fondamentalement hostile à l'influence de l'ancienne puissance coloniale et les partisans d'une modernité plus ouverte, qui considèrent la langue française d'abord comme un outil d'ouverture et de modernité. De ce point de vue, la montée en puissance du français dans les universités algériennes au cours des cinq dernières années est une donnée essentielle à prendre en compte. L'appui à l'enseignement du français est d'ailleurs au cœur de notre politique de coopération dans le domaine culturel et éducatif.

C'est notamment ce que montre l'encadré suivant, qui reproduit l'un des points du document cadre de partenariat signé le même jour que la convention de partenariat objet du présent rapport, le 4 décembre 2007 :

Appui à l'enseignement de la langue française
(extrait du document cadre de partenariat)

La langue française constitue un legs de l'histoire. Cet héritage assumé, dans le respect de l'identité nationale, est un outil de communication au service du développement et de l'ouverture sur le monde.

La coopération franco-algérienne dans le domaine de l'enseignement du français accompagne la politique d'ouverture de l'Algérie, dans un environnement plurilingue. Elle se développe dans le respect de la diversité et l'intérêt porté par les deux pays à l'enseignement de l'arabe en France.

Elle constitue une priorité de la coopération franco-algérienne, en réponse à la situation préoccupante de l'enseignement du français et du choix fait par les autorités algériennes de lui assurer une place spécifique.

L'accompagnement d'une mise à niveau de l'enseignement du français dans l'ensemble du système éducatif répond aussi au souci des autorités algériennes de préserver l'égalité des chances entre élèves, dans la mesure où partie (dans le supérieur) ou totalité (dans les grandes écoles) des enseignements sont assurés en français.

La France accompagnera les efforts de l'Algérie pour :

- renforcer quantitativement et qualitativement le personnel enseignant en français ;
- contribuer, par la formation continue et l'utilisation des nouvelles technologies, à la mise à niveau de celui-ci ;
- améliorer l'environnement favorable au développement du français (appui à la mise en place de bibliothèques, mise en place de bouquets télévisuels).

Les actions importantes déjà engagées pour accompagner la réforme du système éducatif algérien entreprise depuis 2002 seront renforcées, tant en ce qui concerne la formation initiale ou continue des enseignants qu'en ce qui concerne le développement de nouvelles filières d'enseignement du français dans l'enseignement supérieur.

Les deux gouvernements prendront aussi les dispositions nécessaires, dans le respect de leurs lois et réglementations respectives, pour faciliter l'implantation d'établissements d'enseignement français en Algérie et algériens en France qui contribueront au renforcement de la coopération entre systèmes éducatifs français et algérien. Ces créations feront l'objet d'accords particuliers en tant que de besoin.

Des actions seront engagées afin de créer un contexte favorable à l'apprentissage et au renforcement de la langue française :

- encouragement des opérateurs afin de faciliter l'accès des téléspectateurs algériens aux chaînes francophones et françaises ;
- mise en œuvre d'actions de coopération afin de contribuer à la professionnalisation de la presse écrite et audiovisuelle francophone ;
- diffusion du livre francophone, tant par le développement d'actions de coopération visant à renforcer les réseaux de bibliothèques publiques que par l'appui au secteur privé du livre (éditeurs et libraires).

- Enfin, votre Rapporteur ne veut pas conclure ce bref tour d'horizon de la relation franco-algérienne sans souligner la vitalité de la coopération parlementaire entre les assemblées nationales de nos deux pays.

Au-delà des relations fréquentes entre groupes d'amitié des parlements français et algériens, c'est surtout la mise en place le 28 mai dernier, à l'Assemblée nationale, de la grande commission interparlementaire prévue par le protocole-cadre de coopération avec l'Assemblée populaire nationale algérienne, paraphé à Alger le 21 janvier 2007, qui doit retenir l'attention. Cette commission n'est que la quatrième à être instituée par l'Assemblée nationale, après celles qui la lient avec le Québec, le Canada et la Russie. C'est assez dire combien est étroite la relation entre nos deux pays, qui va bien au-delà d'enjeux strictement gouvernementaux ou de préoccupations commerciales. Le Président Bernard Accoyer et son homologue algérien, M. Abdelaziz Ziari, n'ont pas manqué de le souligner en mai dernier. L'Algérie concourt également à donner un réel dynamisme aux programmes impliquant les fonctionnaires des parlements des pays du pourtour méditerranéen. La dernière session tenue en juin 2009 à Alger a été une réussite.

Relancée en 2003 au plus haut niveau, rendue effective *via* de très nombreux canaux différents, la coopération bilatérale entre la France et l'Algérie devait se doter d'un large cadre rénovant celui de 1986 ; c'est chose faite avec la signature en décembre 2007 de la convention de partenariat.

B – ... se concrétise notamment par l'ambition qu'affiche la convention de partenariat signée le 4 décembre 2007.

1) Une négociation qui a permis de dépasser l'échec du traité d'amitié

La négociation de la convention de partenariat a été engagée dès 2006 pour se substituer à la convention de coopération culturelle, scientifique et technique, signée pour dix ans en 1986 ⁽¹⁾ et renouvelée en 1996, qui arrivait à expiration le 31 décembre 2006.

Il s'agissait pour les deux pays de remplacer un texte de plus de vingt ans d'âge, alors que le contexte et la nature de la coopération franco-algérienne avaient profondément changé, notamment suite à la décennie sanglante des années quatre-vingt-dix qui avait vu l'Algérie devenir isolée sur la scène internationale et la coopération française se réduire largement. Au sortir de cette décennie, la Déclaration d'Alger de mars 2003 des Présidents Jacques Chirac et Abdelaziz Bouteflika marquait une volonté commune de refondation de la relation entre nos deux pays.

(1) Cette convention a été publiée par le décret n° 88-846 du 21 juillet 1988, paru au Journal officiel du 7 novembre 1988.

En 2007, alors que la perspective d'un « traité d'amitié » entre nos deux pays s'éloignait, la priorité a été donnée à l'ancrage d'un « partenariat d'exception » entre la France et l'Algérie. Cette volonté s'est exprimée à l'occasion des deux visites effectuées par le Président de la République Nicolas Sarkozy en Algérie, en juillet et en décembre 2007. Lors du déjeuner d'État offert le 4 décembre par le Président Bouteflika, son homologue français a ainsi déclaré qu'il souhaitait « *faire du renouveau de la relation entre la France et l'Algérie une priorité de [son] action* ».

La nouvelle convention constitue un des piliers de ce partenariat d'exception. Son intitulé, « convention de partenariat », répond à ce souci partagé par les deux parties de donner à la coopération bilatérale une ambition nouvelle et de dépasser l'échec du traité d'amitié. La Partie française a proposé pour ce faire une formule nouvelle et ambitieuse, adoptée depuis 2005 avec les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) : une convention de partenariat qui s'appuie sur un document cadre de partenariat, lequel fixe pour cinq ans les priorités de la coopération bilatérale.

De par l'ampleur des domaines couverts, la négociation et la rédaction de cette convention ont constitué un véritable travail interministériel qui a associé, à Alger, sous la tutelle de l'ambassadeur, tous les services de l'ambassade : mission économique, Agence française de développement, service de coopération et d'action culturelle, service de coopération technique internationale de police, et à Paris, l'ensemble des ministères concernés.

S'agissant du document cadre de partenariat, le travail de réflexion avait été engagé dès le début de l'année 2005 puisque durant cette période, des documents cadres de partenariat (DCP) ont été signés avec tous les pays de la ZSP. Ce travail a pu aboutir en 2007. Il s'agissait d'adapter à la singularité de nos relations avec l'Algérie un modèle destiné prioritairement aux pays d'Afrique subsaharienne (*cf. infra* page 23).

Les deux textes, convention et DCP, ont été signés à l'occasion de la visite d'État du Président de la République en décembre 2007. La convention devait être signée par le ministre des Affaires étrangères et européennes Bernard Kouchner et son homologue algérien, ministre d'État, M. Mourad Medelci ; les documents avaient été préparés en ce sens. Le matin du jour de la signature, le ministre français a dû quitter précipitamment l'Algérie pour se rendre au Liban. Pour des raisons protocolaires, les Algériens étant particulièrement attachés à ce que le cosignataire français ait rang de ministre d'État, M. Jean-Louis Borloo, alors ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, qui faisait partie de la délégation accompagnant le Président, a été désigné signataire pour la partie française.

2) Une convention bilatérale ambitieuse dont la ratification rapide est nécessaire

La convention de partenariat, par l'étendue des domaines concernés, va très au-delà de l'ancienne convention de coopération culturelle, scientifique et technique de 1986 : à la différence de l'ancien texte, elle couvre l'ensemble des champs de la coopération bilatérale, à l'exclusion des questions de défense. Elle intègre notamment la coopération économique et financière, la coopération transfrontalière et la coopération en matière de sécurité.

La convention a été négociée et élaborée en tenant compte de la nécessaire articulation entre coopération bilatérale et multilatérale, et en particulier de l'appartenance de la France à l'Union européenne. Ce souci est clairement inscrit dans le DCP qui fixe les orientations à moyen terme de la coopération franco-algérienne. Il s'agit toutefois d'un accord de coopération en matière scientifique, culturelle et technique, pour laquelle les États conservent leur pleine compétence.

L'instrument d'approbation algérien a été reçu dès le 11 avril 2008. Votre Rapporteur souligne qu'en l'absence d'approbation par la Partie française de la convention de partenariat, aucun texte ne régit actuellement la coopération entre nos deux pays. La visite d'État en retour que pourrait effectuer le Président Abdelaziz Bouteflika avant la fin de l'année 2009 ne manquera pas de constituer un moment d'examen des avancées du partenariat d'exception, dont la convention constitue un des textes phares.

Il est grand temps, par conséquent, que le Parlement français se prononce sur l'autorisation d'approbation de ce texte, ce que le Sénat a fait positivement le 20 juillet dernier. La seconde partie du présent rapport a précisément pour objet d'examiner en détail le contenu de la convention, avant de proposer une décision à la commission des Affaires étrangères et à l'Assemblée nationale.

II – LE CONTENU DE LA CONVENTION, QUE COMPLÈTE UN DOCUMENT CADRE DE PARTENARIAT, VA AU-DELÀ DES DOMAINES CLASSIQUEMENT ABORDÉS DANS CE TYPE D’ACCORDS

A – La convention de partenariat et son protocole administratif et financier élargissent le champ usuel de la coopération

1) Une convention allant jusqu’à traiter de coopération économique et financière, transfrontalière et de sécurité

Le **Préambule** de la convention de partenariat, assez développé, fait écho à l’historique de la négociation rappelé en première partie du présent rapport. Il se termine en soulignant « *l’importance des échanges humains et de la circulation des personnes* » et en affirmant que « *le renforcement de la coopération dans tous ces domaines [mentionnés dans la convention] contribuera également à la compréhension mutuelle et à la consolidation des liens d’amitié entre les deux peuples* ».

L’étude d’impact du présent projet de loi d’approbation, annexée au rapport du Sénat ⁽¹⁾, indique que « *la convention [...] est conforme au modèle type français* ». De fait, la convention de partenariat reprend, sur le fond et dans la forme, le modèle des conventions de coopération culturelle, scientifique et technique mais avec un substantiel élargissement des domaines d’intervention. Elle intègre notamment la coopération économique et financière, la coopération transfrontalière et la coopération en matière de sécurité.

L’**article 1^{er}** de la convention est explicite à cet égard :

« *1. La présente convention couvrant les domaines cités aux articles 1^{er} à 6 de la convention de coopération culturelle, scientifique et technique du 11 mars 1986 est renforcée et étendue à de nouveaux champs ; la coopération bilatérale porte notamment sur les domaines suivants :*

- l’éducation et l’enseignement du français ;*
- l’enseignement supérieur, la coopération universitaire et la recherche ;*
- la formation des cadres ;*
- la coopération entre les Ministères en charge de la jeunesse et des sports ;*
- la santé publique et la protection sociale ;*

(1) Rapport n° 538 (2008-2009).

- la culture et le patrimoine ;
- la bonne gouvernance et la réforme administrative ;
- la justice ;
- la sécurité, la coopération transfrontalière, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ;
- la coopération décentralisée et la mobilité des compétences ;
- l’environnement des affaires, la promotion des investissements, les secteurs productifs ;
- l’environnement et l’efficacité énergétique ;
- l’appui aux médias et à l’information. »

Le **point 2 de cet article 1^{er}** renvoie en outre à d’éventuels accords particuliers dans les domaines ainsi listés. On peut citer à titre d’exemple le mémorandum de partenariat économique et financier et le mémorandum franco-algérien de coopération et de partenariat dans le domaine de l’énergie et des mines signés en décembre 2006, ainsi que les accords de coopération dans les domaines militaire – accord de défense signé en juin 2008 mais non encore ratifié – ou nucléaire civil – accord signé et ratifié.

Puis trois chapitres déclinent, en 16 articles, les nombreux volets de la coopération mise en œuvre : éducative, universitaire, culturelle, scientifique et technique (**chapitre 2**), institutionnelle et administrative (**chapitre 3**), coopération décentralisée et mobilité des compétences (**chapitre 4**).

En particulier, les **articles 2 et 3** sont consacrés à l’éducation, à l’enseignement des langues – chaque Partie devant promouvoir l’apprentissage de la langue de l’autre – et aux établissements d’enseignement que chaque pays possède chez son voisin d’outre-Méditerranée.

Ici, il est utile d’en dresser la liste : il s’agit, en Algérie, du lycée international Alexandre Dumas, intégré au réseau de l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE), inauguré en Décembre 2002 et qui scolarise près de 1 000 élèves, de la 6^e à la terminale, ainsi que de la petite école d’entreprises d’Hydra, sous tutelle académique de la Mission laïque française. Il s’agit également des centres d’enseignement du français créés au sein des cinq centres culturels français. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, sont en projet l’ouverture d’établissements sous tutelle académique de la Mission laïque à Oran et Annaba. En France, il s’agit de l’école algérienne de Paris.

Dans le même esprit, l’**article 7** relatif à la coopération dans le domaine culturel et à la préservation du patrimoine culturel mentionne les centres culturels français en Algérie et algériens en France. La liste a été dressée des premiers ⁽¹⁾ ; les seconds ne font qu’un actuellement : le centre culturel algérien à Paris. Votre

(1) Voir page 10.

Rapporteur note que cet article promeut *in fine* la coopération entre agences culturelles et cite à cet effet CulturesFrance. À l’instar de tous les établissements et institutions visés dans le texte de la convention, un changement de nom et/ou de statut ne devrait bien sûr se traduire par aucune solution de continuité dans la mise en œuvre des actions de coopération.

Si la coopération dans les domaines de l’enseignement supérieur, des universités et de la recherche (**article 4**), de la formation des cadres (**article 5**) ou en matière de santé publique et de protection sociale (**article 6**) poursuivent et développent des programmes existants dans le cadre de la précédente convention, les thèmes des médias (**article 8**) ou de la société de l’information (**article 9**) sont plus nouveaux.

En poursuivant la comparaison avec la précédente convention, on constate que l’accent est mis sur la coopération institutionnelle et administrative (**chapitre 3**), sur un mode bilatéral assez classique, mais très éloigné de ce qui a longtemps constitué le mode habituel en vigueur entre la France et l’Algérie, à savoir l’assistance technique par l’envoi de coopérants (*cf. infra* page 22).

Ce chapitre, emblématique de l’extension des domaines visés dans le texte support de la coopération bilatérale, passe en revue l’appui à la réforme administrative et à la modernisation de l’État (**article 10**), « *à la demande de la partie algérienne* », ainsi que la coopération en matière de justice (**article 11**) et de sécurité (**article 12**). Cette dernière s’appuie notamment sur un accord *ad hoc* du 25 octobre 2003.

La coopération économique et financière (**article 13**), comme le « *Développement d’un environnement favorable aux affaires et [la] promotion des investissements* » (**article 14**) pourront aider à surmonter tout repli protectionniste (*cf. supra*), tandis que la coopération en matière d’environnement, de développement durable et d’efficacité énergétique (**article 15**), éminemment d’actualité, pourra également trouver à s’épanouir dans le cadre de l’Union pour la Méditerranée.

Enfin, deux autres novations sont l’inclusion dans la convention de la coopération décentralisée (**article 16**), de façon d’ailleurs détaillée, et de la « *mobilité des compétences* » (**article 17**), qui désigne les initiatives de la communauté algérienne en France au profit de son pays d’origine. Discrète dans son énoncé, cette mention reflète une réelle évolution de la perception par la France et l’Algérie de leur situation réciproque.

2) *Des stipulations sur l'organisation et les moyens de la coopération marquées par la fin de la traditionnelle « assistance technique » française en Algérie*

Le **titre second** de la convention, portant « *organisation et procédures de la coopération bilatérale* », peut se lire conjointement avec le Protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération. Il doit également se lire en lien avec le document cadre de partenariat auquel il renvoie (**article 18**), un peu à la manière dont une loi d'orientation renverrait à ses annexes descriptives pour la mise en œuvre détaillée des grands axes fixés dans le corps du texte. D'ailleurs, à l'instar de ces annexes qui n'ont généralement pas de valeur normative, le DCP n'est pas soumis à approbation parlementaire, n'ayant pas la valeur juridique de la convention ou du protocole.

L'**article 19**, qui précise quelle forme concrète peuvent prendre les actions de coopération (transferts de compétences, assistance à maîtrise d'ouvrage, mise à disposition d'experts, jumelages, bourses, concours financiers, etc.), mentionne expressément le recours au secteur public comme au secteur privé. Sur ce point, il a été indiqué à votre Rapporteur que la coopération existante relevait essentiellement du secteur public, la convention ouvrant la possibilité, nouvelle, d'un développement d'actions dans le secteur privé.

Les articles suivants portent sur l'organisation institutionnelle du partenariat et de son suivi. Ainsi, l'**article 20** stipule : « *Une Commission mixte de partenariat [...] veille à la bonne exécution de la présente Convention et à la mise en œuvre du DCP.* » Présidée par les chefs de gouvernement, cette instance de pilotage qui se réunit alternativement dans l'un et l'autre pays comprend des représentants des « *ministères concernés* », c'est-à-dire, outre les ministères des Affaires étrangères qui ont en charge le suivi de la coopération dans les deux pays, les différents ministères impliqués « *en fonction de l'ordre du jour* » de cette commission. Le nombre de membres de la commission n'a pas été arrêté. C'est elle qui est également chargée de préparer le prochain document cadre de partenariat (au-delà de 2011).

Dans l'intervalle des réunions de la commission, l'**article 21** prévoit que se réunisse régulièrement un comité de suivi, « *structure légère de concertation* » présidée par les représentants des ministères des Affaires étrangères, qui comprend des représentants des services en charge du suivi permanent de la coopération – c'est-à-dire la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats ainsi que l'ambassade pour le Quai d'Orsay, et les principaux ministères concernés dans la mise en œuvre du DCP.

Signe de l'envergure de la coopération bilatérale, ce comité de suivi est lui-même alimenté par « *des comités sectoriels et instances de pilotage de la coopération* ». Il s'agit d'instances existantes dans le cadre de projets de

coopération en cours : Comité mixte d'évaluation et de prospective pour la coopération dans le domaine de la recherche, comité mixte de suivi du programme franco-algérien de formation supérieure pour le programme boursier franco-algérien. Ces instances sont maintenues. Une place particulière est réservée, à l'**article 23**, au comité franco-algérien pour le partenariat et le développement, installé le 11 décembre 2006, et qui résulte de l'accord particulier signé entre les ministres de l'Économie et des finances.

L'**article 25** traite d'une instance particulière : l'Agence française de développement. Son action en Algérie est atypique au regard du reste de son activité, du fait de la politique de désendettement de l'État algérien, adoptée en Conseil des ministres du 29 décembre 2004, ainsi que de l'interdiction du recours aux financements extérieurs, formulée par instruction du Premier ministre en décembre 2008. Ces décisions interdisent au Groupe AFD d'intervenir sous forme de prêts en Algérie. Le dernier d'entre eux a été conclu en mai 2005 et porte sur le développement des services ferroviaires de voyageurs de la banlieue d'Alger.

Les interventions du Groupe AFD en Algérie peuvent donc s'effectuer actuellement sous forme de dons et de prises de participation. C'est dans ce cadre que sont mis en œuvre des projets au bénéfice du secteur éducatif (projet d'appui à la qualité du système éducatif *via* une subvention d'1,5 million d'euros), ainsi qu'un soutien au secteur privé (projet de renforcement des capacités exportatrices *via* une subvention de 2,1 millions d'euros, prise de participation dans une société de *leasing* par la filiale Proparco).

Afin de poursuivre cette action de promotion du secteur privé à travers un soutien à l'investissement productif, le Groupe AFD a proposé aux autorités algériennes d'intervenir sous deux formes :

- une garantie d'emprunt obligataire émis en Algérie en dinars ;
- le financement de grands projets industriels par le secteur bancaire local.

La faisabilité de ces interventions, adaptées à la stratégie gouvernementale et appréciées au niveau politique, se heurte cependant aux dispositions réglementaires actuelles qu'il convient de faire évoluer. Où l'on constate de nouveau le besoin de coopération face à un repli protectionniste excessif.

Les stipulations finales prévoient l'abrogation de la précédente convention (**article 27**), qui entraîne la disparition des instances de coordination en place sous l'égide du texte de 1986 renouvelé en 1996, à l'exception, on l'a vu, des instances nommément signalées dans le corps du texte de la nouvelle convention. Selon l'**article 28**, une ratification française de la convention de partenariat notifiée à la Partie algérienne avant la fin du mois de novembre permettrait son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010. Quant à l'**article 29**, il fixe à dix ans la durée de la convention, renouvelable par tacite reconduction.

C'est surtout à la lecture du **protocole administratif et financier** relatif aux moyens de la coopération que se perçoit la rupture majeure intervenue par rapport aux modalités concrètes d'organisation qui prévalaient en 1986, lors de la conclusion de la convention précédente. Le protocole administratif et financier de 1986 comprenait en effet des stipulations beaucoup plus précises que le protocole de 2007, avec par exemple des grilles de rémunération, d'indemnités, de majorations familiales, *etc.*

Cette différence tient au changement radical intervenu entre ces deux dates : alors que dans les années 1980 existait encore une assistance technique française nombreuse en Algérie – les coopérants se comptaient par centaines –, en 2007 elle avait disparu. C'est ainsi qu'en août 2009, on comptait en tout et pour tout trois assistants techniques sur l'ensemble du territoire algérien : des chefs de projet au titre du Fonds de solidarité prioritaire dans les domaines de la sécurité civile, de l'aménagement du territoire et de l'enseignement supérieur. Est-il besoin de préciser qu'il n'est pas envisagé de revenir à une coopération impliquant une assistance technique nombreuse en substitution ? L'économie du partenariat décrite plus haut démontre un profond changement de philosophie.

Les principaux articles du protocole signé en décembre 2007 règlent les modalités financières de la participation respective des parties algérienne et française aux actions de coopération. L'**article 2 du protocole** précise que les financements peuvent « *prendre la forme de don, de prêt, de garantie, d'investissement en fonds propres ou quasi-fonds propres, de souscription d'émissions obligataires publiques ou privées* » et l'**article 3** en garantit le libre transfert.

Pour le reste, votre Rapporteur souhaite relever deux points au sein de ce protocole, l'un de nature fiscale et l'autre d'organisation.

À l'**article 4**, il est intéressant d'étudier la compatibilité avec le droit communautaire de la large exonération de droits et taxes applicable aux importations réalisées dans le cadre d'actions de coopération relevant de la convention de partenariat. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, s'applique en l'espèce le règlement communautaire 918/83 relatif aux franchises douanières, qui précise en son article 133 que peuvent être accordées des « *franchises douanières relevant des privilèges et immunités accordés dans le cadre d'accords de coopération culturelle, scientifique et technique conclus avec des pays tiers* ». Les dispositions de la convention apparaissent en parfaite conformité avec cet article, qui ne précise pas la nature des « *privilèges et immunités* » concernés.

À l'**article 22 du protocole**, on peut s'étonner de la sévérité du ton employé à l'égard des participants universitaires à la coopération :

« Les personnels universitaires français en Algérie et algériens en France sont tenus, pendant la durée de leur engagement comme après son expiration, d'observer la discrétion la plus absolue concernant les faits, informations et documents dont ils ont eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. »

« Ils ne peuvent se livrer à aucune activité politique sur le territoire où ils sont en mission et doivent s'abstenir de tout acte de nature à nuire aux intérêts matériels et moraux des autorités tant algériennes que françaises. »

Il ressort des informations reçues par votre Rapporteur que la Partie algérienne a souhaité que le devoir de réserve des personnels (assistants techniques ou experts algériens ou français) intervenant en Algérie et en France soit rappelé comme dans le texte de la précédente convention. La formulation contenue dans cet article se rapproche cependant de celle contenue dans d'autres conventions de coopération.

L'ensemble des stipulations de la convention de partenariat et du protocole administratif et financier s'appuie, on l'a dit, sur un « catalogue » détaillé de la coopération bilatérale dont les grands axes ont été établis pour la période 2007-2011.

B – Le document cadre de partenariat fixe trois priorités pour la période 2007-2011 et doit faire l'objet d'une revue à mi-parcours

Les documents cadres de partenariat, lancés en 2005, sont aujourd'hui au centre de notre politique de coopération bilatérale avec les pays de la zone de solidarité prioritaire. Ils ont pour objectif de fixer à l'horizon de cinq ans les priorités de la coopération française définies dans un cadre partenarial. Rénovant les cadres existants, ils renforcent notamment le caractère ciblé et prévisible de l'aide française. 35 DCP, représentant plus des quatre cinquièmes de notre aide bilatérale, ont été signés à ce jour⁽¹⁾. Votre Rapporteur rappelle que ces documents ne sont pas soumis à la procédure d'approbation parlementaire.

Atypique dans son format, ce DCP avec l'Algérie ne reprend pas la distinction établie dans la plupart des DCP entre « secteurs OMD/CICID⁽²⁾ », couverts par l'Agence française de développement, et « domaines transversaux », relevant des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades. Cette distinction n'est en effet pas pertinente dans le contexte algérien où l'AFD n'est pas en mesure de proposer de prêts, et qu'elle intervient donc à la marge sur un faible volume de subventions⁽³⁾.

(1) Les DCP peuvent être consultés sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et européennes : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/documents-cadres-partenariat-dcp_5219/index.html

(2) Objectifs du millénaire pour le développement / Comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

(3) cf. supra page 21, à propos de l'article 25 de la convention de partenariat.

Ce document, élaboré dans un dialogue étroit, s'inscrit dans le cadre des priorités nationales algériennes, notamment le Plan complémentaire de soutien à la croissance pour la période 2005/2009. Instrument pluriannuel, le DCP s'inscrit aussi dans la réforme du dispositif français d'aide publique au développement, intervenue en juillet 2004, au profit des pays de la zone de solidarité prioritaire à laquelle appartient l'Algérie.

Il prend en compte les objectifs de développement du millénaire et est appelé à jouer un rôle de levier et de modernisation de l'aide française, grâce à :

- une meilleure prévisibilité, en programmant l'aide de la France sur le moyen terme (cinq ans) ;

- une meilleure appropriation de l'aide par le pays partenaire, en veillant à la prise en compte de sa stratégie nationale de développement ;

- une meilleure efficacité et visibilité de l'aide française puisque l'aide est désormais concentrée sur un nombre restreint de secteurs prioritaires ;

- une plus grande cohérence des interventions françaises, par le biais d'une coordination de l'ensemble des acteurs publics de l'aide française (État dans toutes ses composantes, AFD, collectivités territoriales, organismes de recherche...), ainsi que des ONG et des entreprises ;

- une meilleure complémentarité des interventions de la France avec celles de ses partenaires bilatéraux et multilatéraux, conformément aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Le « DCP France-Algérie » identifie trois grandes priorités :

- l'appui au renforcement du capital humain ;

- l'appui au développement économique et durable et aux secteurs productifs ;

- l'appui à la bonne gouvernance et à l'État de droit, y compris au travers de la réforme administrative, de la modernisation du secteur public et du renforcement de la coopération décentralisée.

Le sommaire du document, qui décline ces trois priorités, reflète son étroite articulation avec la convention de partenariat :

1. Première priorité : appui au renforcement du capital humain

- 1.1 Appui au système éducatif algérien
- 1.2 Appui à la formation des cadres
- 1.3 Coopération hospitalo-universitaire
- 1.4 Appui à l'enseignement de la langue française
- 1.5 Appui au développement des relations culturelles dans le respect de la diversité

2. Deuxième priorité : appui au développement économique et durable et au secteur productif

- 2.1 Aide à la création d'un climat favorable au rapprochement économique entre la France et l'Algérie
 - 2.1.1 Promotion du marché algérien par les institutions compétentes
 - 2.1.2 Appui à la réduction des obstacles au renforcement de la relation économique bilatérale
- 2.2 Développement du secteur productif
- 2.3 Mobilité des compétences
- 2.4 Développement durable et environnement

3. Troisième priorité : appui à réforme administrative, à la modernisation du secteur public et au renforcement de la coopération décentralisée

- 3.1 Coopération dans le domaine économique
- 3.2 Coopération dans le domaine de la modernisation des administrations
- 3.3 Appui à la réforme de la justice
- 3.4 Coopération dans le domaine de la sécurité et de la protection civile
- 3.5 Coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire
- 3.6 Développement de la coopération décentralisée

Le DCP doit faire l'objet, en vertu d'une stipulation expresse de la convention de partenariat (article 20), d'une revue à mi-parcours et en fin d'exécution, confiée à la commission mixte de partenariat instituée par la convention.

Dans cette tâche de suivi, la commission pourra notamment s'appuyer sur les annexes du DCP, très claires, et parfaitement adaptées à une démarche qui ressemble fort à la logique de performance de l'action publique mise en œuvre dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). En effet, des objectifs sont définis, au service d'une stratégie, et mesurables par des indicateurs.

DOCUMENT CADRE DE PARTENARIAT – ANNEXE 1

ARTICULATION DE LA STRATÉGIE D'INTERVENTION FRANÇAISE
AVEC LES PRIORITÉS DU PAYS PARTENAIRE

Secteurs prioritaires (SRP)	Priorités du pays partenaire		Stratégie d'intervention française
	Objectifs	indicateurs (2003-2008)	
1- Développement du secteur productif et des infrastructures ; mise à niveau du secteur privé et modernisation du secteur financier, moteurs de la croissance et de la réduction de la pauvreté	Amélioration de l'accès au logement	Objectif = construction d'un million de logements	<p>Appui à la gouvernance économique Appui au renforcement des capacités institutionnelles et à la définition de politiques publiques sectorielles Appui au secteur productif, au secteur privé et à l'économie de marché Assistance et expertise ciblées en faveur du secteur public</p> <p>Appui au développement des infrastructures</p> <p>Appui au renforcement de la gouvernance environnementale</p> <p>Appui institutionnel et modernisation du secteur public</p> <p>Appui au programme national de développement agricole et rural</p> <p>Appui au renforcement des capacités institutionnelles du Ministère des ressources en eau Mise à disposition d'expertise et appui à la formation</p> <p>Appui au secteur productif, au secteur privé et à l'économie de marché</p> <p>Renforcement du capital humain : formation professionnelle</p> <p>Appui à la modernisation du secteur bancaire et financier</p>
	Densification des réseaux de transport urbain et rééquilibrage territorial par le développement des transports interurbains (autoroutier et ferroviaire)	Réalisation des grands travaux d'infrastructure	
	Aménagement du Territoire	Mise en place de schémas régionaux d'aménagement du territoire, notamment dans les régions des hauts plateaux et du Sud	
	Lutte contre les pollutions et les nuisances ; protection et préservation du capital naturel ; amélioration de l'éducation et de la sensibilisation environnementale	Campagne nationales d'information et de sensibilisation ; établissement d'un cadre législatif et réglementaire de protection de l'environnement ; structuration et pérennisation du centre national de formation aux métiers de l'environnement (CNFE)	
	Développer le secteur agricole afin de stabiliser l'exode rural	Renforcement des organisations professionnelles ; organisation de filières ; accroissement de la part de la production nationale sur le marché intérieur ; amélioration des systèmes d'assainissement et d'irrigation	
	Améliorer la gestion des ressources en eau pour mieux satisfaire les besoins des consommateurs dans la perspective d'un développement durable	structuration des agences nationales ; formation des personnels ; établissement de schémas d'aménagement dans la région des hauts plateaux et du Sud ; mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire en matière de protection de l'environnement	
	Favoriser la croissance économique et la création d'emplois par le développement du secteur privé	Privatisations	
	Modernisation de l'économie	Création d'entreprises (PME/PMI). Taux de privatisation des entreprises publiques. Mise en œuvre de l'Accord d'association. Adhésion / OMC	
	Satisfaire la demande domestique en biens de consommation	indicateurs de consommation	

2. Développement de la Formation ; Renforcement du capital humain ; Réforme du système éducatif, du primaire au Supérieur.	Améliorer la gestion du système éducatif	Formation des cadres de l'Administration et des établissements scolaires ; mise en place d'outils performants de pilotage du système scolaire	Apport en expertises et en formation pour améliorer la qualité du système éducatif algérien. Appui institutionnel et pédagogique Appui à l'enseignement du français et en français
	Amélioration de la qualité de l'enseignement	Réforme et rénovation des cursus et des programmes ; Formation des enseignants et des inspecteurs du primaire et du secondaire	
	Réforme de l'université ; mise en place du dispositif LMD et amélioration de la gouvernance universitaire	évolution du nombre de filières dans le nouveau système LMD ; formation de cadres administratifs et universitaires	Appui institutionnel à la réforme de l'université (avec le rôle des conférences , CPU/CEDEFI, CGE) pour mettre en œuvre la réforme LMD et renforcer la gouvernance universitaire
	Amélioration de l'accueil des flux d'étudiants	Accroissement des capacités d'accueil ; programmes immobiliers ; ratios étudiants / enseignants	Meilleur accueil des doctorants et futurs enseignants algériens en France ; rôle de la CPU dans la mobilisation des universités ; rôle de la coopération décentralisée
	Accroissement et amélioration qualitative du corps enseignant	23,000 enseignants à former ; suivi du nombre d'enseignants formés dans les filières déficitaires.	
	Appui à la recherche scientifique pour le Développement	Nombre de chercheurs statutaires dans les universités et les centres de recherche ; recrutement de jeunes chercheurs ; nombre de publications ; nombre de projets de recherche	Renforcement des programmes de recherche franco-algériens et de la coopération entre organismes de recherche
	Professionnalisation des études supérieures	En liaison avec la réforme LMD ; développement des filières professionnelles supérieures	Renforcement des partenariats universitaires ; coopération CPU / CNR ; Développement des échanges de compétences
	Développement de pôles d'excellence	Développement des écoles doctorales algériennes ; renforcement des partenariats universitaires ; mise en place de l'Université Franco-Algérienne	Renforcement des échanges entre spécialistes afin de développer la capacité de prise en charge des malades en Algérie (3 domaines identifiés : oncologie, chirurgie pédiatrique et greffe).
	Renforcement de la formation supérieure et de la Recherche dans le domaine de la Santé	Développement des études médicales et des centres de recherche dans les domaines de spécialité	
3. Réforme administrative et modernisation de l'Etat	Modernisation de l'Etat et de ses services centraux et déconcentrés	Modernisation des structures de l'Etat ; formation de cadres supérieurs ; renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage ;	Appui à la réforme administrative et à la modernisation de l'Etat ; Appui Institutionnel et Modernisation du Secteur Public Appui à la formation des cadres de la fonction publique
	Modernisation des administrations centrales et déconcentrées.	Réformes structurelles ; formation des cadres des services centraux et des collectivités territoriales et locales	Renforcement de la coopération décentralisée Appui à la formation des cadres des collectivités territoriales
	Poursuite de la Réforme du syst. Judic.	Poursuite de la réforme institutionnelle et amélioration du fonctionnement de l'appareil judiciaire (administrations centrale et services extérieurs)	Renforcement des partenariats entre collectivités locales et territoriales Renforcement des partenariats entre ONG
			Appui à la Réforme du Système Judiciaire

DOCUMENT CADRE DE PARTENARIAT – ANNEXE 2

ARTICULATION DES INTERVENTIONS DE LA FRANCE
AVEC CELLES DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS (2007-2011)

Secteurs prioritaires (SRP)	Banque mondiale	Système des Nations-Unies	BAD	Commission Européenne	Allemagne	Canada	Danemark	Etats-Unis	Espagne	Italie	Belgique	Royaume Uni	Suisse	France
1. Appui au renforcement du capital humain														
appui système éducatif														x
formation des cadres				xx										xx
coopération hospitalo-universitaire				xx										x
appui enseignement de la langue française														x
appui développement relations culturelles														x
2. Appui au développement économique et durable et au secteur productif														
aide à la création d'un climat favorable au rapprochement économique														x
appui secteurs productifs				x										x
développement des échanges de compétence														x
développement durable et environnement														
infrastructures				xx										xxxx
agriculture	xxx			xx										x
eau				xx										xx
habitat														xx
3. Appui à la réforme administrative, à la modernisation du secteur public et au renforcement de la coopération décentralisée														
coopération dans le domaine économique	xx			xx										x
modernisation des administrations				xx										x
réforme de la justice	x	x		xx	x		x		x	x	x	x	x	x
sécurité-protection civile				xx	x	x		x	x		x			x
aménagement du territoire	x	x	x	x	x					x				x
coopération décentralisée														x
société civile		x		xx	x	x		x	x	x	x	x	x	x
5. Autres														
Total décaissements prévus 2007-2011				220ME										100ME

<i>Enveloppes estimatives d'intervention 2007-</i>	xxxx	> 100 M€
	xxx	50-100 M€
	xx	10-50 M€
	x	< 10 M€

CONCLUSION

Poids de l'histoire, questions mémorielles récurrentes, sombre décennie 1990, actuelles tentations protectionnistes... la coopération bilatérale franco-algérienne a connu bien des vicissitudes et elle persiste pourtant dans une mesure telle qu'elle connaît peu d'équivalents dans le monde : il s'agit bien d'un partenariat d'exception.

La convention dont le présent projet de loi soumet l'approbation à l'autorisation de l'Assemblée nationale en constitue un brillant exemple, reflet de la nouvelle dynamique enclenchée en 2003. Notre coopération bilatérale s'appuie sur une armature solide et elle se fixe, dans un délai déterminé, des objectifs concrets à atteindre, mesurables par des indicateurs.

Alors que la Partie algérienne a depuis avril 2008 accompli les formalités d'approbation, le Sénat a adopté ce projet de loi en session extraordinaire le 20 juillet dernier.

Votre Rapporteur insiste sur le fait qu'une approbation française en amont d'une future visite en France du Président algérien, qui aurait lieu d'ici la fin de l'année, mais aussi en amont de la prochaine réunion de la Grande commission parlementaire France-Algérie, est éminemment souhaitable. Sera ainsi adressé un signe éloquent de l'attachement de notre pays au renforcement de la coopération bilatérale, qui ne pourra que conforter, en le guidant par l'exemple, le processus d'Union pour la Méditerranée.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 21 octobre 2009.

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

M. le président Axel Poniatowski. Je remercie le rapporteur pour cet exposé et je donne la parole aux collègues qui souhaitent intervenir.

M. Jacques Remiller. J'associe Michel Terrot, qui a dû s'absenter, à ma question. Qu'en est-il des négociations ouvertes en juin 2009 sur l'accord de 1968 relatif à la circulation et à l'emploi des ressortissants algériens et de leurs familles ? Les négociations n'ont-elles toujours pas abouti ?

M. Roland Blum. En complément de la question que Jean Roatta posait hier au gouvernement, sur la coopération commerciale prévue dans le cadre de cette convention, la restriction aux importations prévue dans la loi de finances algérienne constitue une entorse aux principes posés par cette convention et pose un grave problème à Marseille, de baisse du trafic en ce qui concerne l'importation et l'exportation de matériels de travaux publics d'occasion. Sera-t-il possible d'obtenir un assouplissement aux restrictions apportées ?

M. Jean Roatta. Si l'on regarde bien ce qui est prévu, cela ne touche pas seulement Marseille mais l'ensemble des PME françaises. Ce rapport est très positif, mais me gêne néanmoins un commentaire sur l'évolution de l'orientation économique de l'Algérie et le nécessaire programme d'appui aux réformes qu'elle appellerait. Compte tenu des décisions qui ont été prises par la partie algérienne en juillet dernier, j'appelle au contraire à la prudence et je crois qu'il serait opportun de profiter de la prochaine visite du président Bouteflika pour le dire. L'an prochain, ce sont toutes les PME françaises qui seront touchées.

M. Lionnel Luca. C'est d'un partenariat d'exception qu'il s'agit, qui concerne surtout la coopération économique. Sur une question annexe, je rappelle qu'il y a toujours le douloureux problème des cimetières, sur l'aspect humain duquel nos consuls ne s'engagent peut-être pas avec l'ardeur nécessaire.

M. François Loncle. Le problème évoqué par nos collègues marseillais ne concerne effectivement pas que Marseille, ils ont raison de le souligner : il y a un problème national qui touche toutes les PME de France. Cela étant, le rapport confirme-t-il que le traité d'amitié est définitivement enterré et que cette convention n'a rien à voir ? Le président Bouteflika ne cesse de nous insulter et il est difficile de parler de traité d'amitié même si nos hôpitaux le soignent... On pourrait sans doute exiger de sa part un peu plus de respect.

M. Dino Ciniéri. Comment cette convention de partenariat s'articule-t-elle avec le processus de Barcelone ?

M. Jean-Claude Guibal. Les rapports de l'Algérie et de la France sont à la fois passionnels et ambigus. D'une certaine manière, est-ce qu'on ne se comporte pas avec l'Algérie comme avec les médias ? Il ne serait pas inutile en tout cas de crever parfois quelques abcès et de rappeler à un peu de cohérence.

M. Jean-Michel Ferrand. Quelque chose a-t-il été prévu pour les Harkis, notamment quant à leur possibilité de rentrer en Algérie sans être déferés devant les tribunaux ?

Mme Henriette Martinez. Qu'en est-il des ressortissants algériens qui souhaitent venir se faire soigner en France pour des pathologies non traitées chez eux ? Existe-t-il des accords de coopération aux termes desquels un remboursement des frais engagés serait prévu par l'Etat algérien ?

M. Hervé Gaymard. Lorsque le dernier avenant à l'accord de 1968 sur la circulation, l'emploi et le séjour des ressortissants algériens et de leurs familles aura été signé, nous aurons l'occasion d'examiner ce texte en détail puisqu'il devra faire l'objet d'un projet de loi de ratification. La relation franco-algérienne confine parfois à une forme de schizophrénie. Il y a des instances de coopération et de dialogue qui peuvent contribuer à aplanir les différends ; récemment a été créée une grande commission interparlementaire qui devrait permettre la concertation et le dialogue, cela peut aider. Il ne faut pas non plus oublier, sur le thème des restrictions aux échanges de la part de l'Algérie, le rôle de la Commission européenne et notamment de Mme Catherine Ashton, très active sur ces dossiers. La question des cimetières est effectivement hors champ de la convention mais reste à rappeler. Les Algériens sont dans le processus de Barcelone, mais sur un mode mineur, et n'interviennent qu'avec une participation minimum, sans avoir pour le moment délégué de représentants de haut niveau. Il n'y a dans le texte de la convention aucune stipulation spécifique sur les Harkis et pour répondre enfin à Mme Henriette Martinez, des systèmes de recouvrement existent, mais qui ne sont semble-t-il pas faciles à mettre en oeuvre. J'ai eu, dans des fonctions ministérielles antérieures, l'occasion de plaider pour que le recouvrement de telles créances puisse s'envisager *via* une réfaction sur les crédits de coopération.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi (n° 1853).

*

* *

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 la convention de partenariat entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (ensemble un protocole administratif et financier relatif aux moyens de la coopération), signée à Alger le 4 décembre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.