

N° 329

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juin 2003

## RAPPORT

### FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la **ratification** de l'**accord euro-méditerranéen** établissant une association entre la **Communauté européenne** et ses États membres, d'une part, et la **République algérienne démocratique et populaire**, d'autre part (ensemble six annexes, sept protocoles, un acte final, cinq déclarations communes et neuf déclarations unilatérales),*

Par M. Claude ESTIER,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

**Voir le numéro :**

**Sénat : 184** (2002-2003)

---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. ALGÉRIE : UNE TENSION PERSISTANTE</b> .....	7
<b>A. LA SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE</b> .....	7
1. <i>Une situation politique intérieure toujours tendue</i> .....	7
2. <i>Une situation économique et sociale difficile</i> .....	9
<b>B. L'ALGÉRIE A RETROUVÉ UNE PLACE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE</b> .....	13
1. <i>Les initiatives africaines</i> .....	13
2. <i>Des relations toujours méfiantes avec le Maroc</i> .....	13
3. <i>La recherche d'une meilleure insertion dans les échanges internationaux</i> .....	14
<b>C. LA NORMALISATION DES RELATIONS AVEC LA FRANCE</b> .....	15
1. <i>La refondation des relations franco-algériennes</i> .....	15
2. <i>Le renouveau des relations économiques franco-algériennes</i> .....	16
3. <i>La question des visas</i> .....	18
<b>II. DIFFICULTÉS ET AVANCÉES DE LA COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE</b> .....	20
<b>A. LE PROCESSUS DE BARCELONE ET LA COOPÉRATION RÉGIONALE</b> .....	20
1. <i>Le projet d'un partenariat politique</i> .....	20
2. <i>Les accords d'association déjà conclus</i> .....	20
3. <i>L'échec de la coopération maghrébine</i> .....	21
<b>B. LES DIFFICULTÉS ET LES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME MEDA</b> .....	22
1. <i>Le programme MEDA I (1996-2000)</i> .....	22
2. <i>Le programme MEDA II (2000-2006)</i> .....	24
<b>III. L'ACCORD DE COOPÉRATION</b> .....	26
<b>A. LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS ANTÉRIEURS DE COOPÉRATION ENTRE L'ALGÉRIE ET L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	26
<b>B. DES DISPOSITIONS CLASSIQUES</b> .....	27
<b>C. LES SPÉCIFICITÉS DE L'ACCORD CONCLU A VEC L'ALGÉRIE</b> .....	27
<b>CONCLUSION</b> .....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	30
<b>PROJET DE LOI</b> .....	31
<b>ANNEXE - ETUDE D'IMPACT</b> .....	32



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur tient, avant toutes choses, à exprimer au nom de votre Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sa très grande tristesse devant le drame que vit l'Algérie à la suite de secousses sismiques à répétition qui ont déjà fait plus de 2 000 morts, plus de 10 000 blessés et des dizaines de milliers de sans abris.

Les populations durement touchées expriment une légitime colère, soulignant que l'ampleur du drame est due pour une large part au fait que les autorités ont laissé construire des habitations ne tenant aucun compte des risques sismiques, qui existent dans cette région et qui ont déjà valu à l'Algérie de grandes catastrophes. La colère s'est aussi exprimée face au retard, à la faiblesse ou à l'absence des secours, une grande partie de ceux-ci étant venus de l'étranger et plus particulièrement de France où un grand mouvement de solidarité s'est manifesté. Le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, a d'ailleurs annoncé récemment que la France allait consentir à l'Algérie un prêt à condition privilégiée de 30 à 50 millions d'euros pour faire face à la reconstruction.

Ce drame a encore accru l'hostilité, voire le mépris, d'une grande partie des Algériens à l'égard du pouvoir politique comme on a pu le constater lors de la visite du président Bouteflika à Boumerdès d'où il a dû repartir rapidement sous les jets de pierre.

On est très loin de la liesse populaire qui avait accompagné la visite du président Jacques Chirac à Alger et à Oran les 2, 3 et 4 mars dernier. Présent parmi les invités du président en sa qualité de président du groupe d'amitié France-Algérie, votre rapporteur a gardé de cette visite des images spectaculaires de foules massées sur le passage du cortège officiel. Il y a vu pour sa part une volonté des Algériens d'ouvrir une nouvelle page de leurs relations avec la France. Comment ne pas être frappé, même si cela est d'une certaine manière attristant, par les cris de ces milliers de jeunes réclamant des visas pour la France.

Votre rapporteur craint pourtant qu'au-delà du spectacle et de l'enthousiasme populaire les choses n'aient pas beaucoup bougé. Il y avait dans la délégation présidentielle de nombreux chefs d'entreprises qui ont le désir de développer des relations économiques et commerciales avec l'Algérie. Mais il se heurtent toujours à la lenteur de la mise en œuvre des réformes annoncées concernant par exemple le système bancaire ou la fiscalité.

La catastrophe récente a mis à nouveau en lumière les profondes difficultés de l'Algérie et son urgent besoin de sortir de la crise politique, économique et sociale qui la ronge depuis si longtemps, ce qui suppose la mise en œuvre des réformes et l'ouverture vers l'extérieur. C'est toute l'actualité de l'accord que nous examinons aujourd'hui.

Cet accord institue une association entre la Communauté européenne et l'Algérie. Il a été signé le 22 avril 2002 à Valence, en Espagne. Il s'inscrit dans le processus euro-méditerranéen engagé à Barcelone au lendemain de la première guerre du Golfe et afin d'accompagner le processus de paix au Proche-Orient. Aujourd'hui, seules la Libye, qui n'y participe pas, et la Syrie n'ont pas encore signé d'accord avec la Communauté européenne.

Votre rapporteur fera le point sur la situation politique, économique et sociale de l'Algérie, nos relations bilatérales, la mise en œuvre du processus de Barcelone et présentera les principales dispositions de l'accord d'association.

## **I. ALGÉRIE : UNE TENSION PERSISTANTE**

Confrontée, depuis plus de 10 ans, à une très grave crise économique, sociale et politique, l'Algérie se trouve toujours dans une situation de grande tension.

### **A. LA SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE**

#### **1. Une situation politique intérieure toujours tendue**

. **Les résultats des élections législatives et locales de mai et octobre 2002**

Le **FLN (Front de libération nationale)** est sorti vainqueur des élections législatives du 30 mai 2002 et apparaît comme la **première force politique du pays**. Avec 199 sièges sur 389, l'ancien parti unique dispose désormais de la majorité absolue à l'Assemblée populaire nationale. Il a par ailleurs largement remporté les élections locales (communes et wilayas) du 10 octobre dernier et contrôle 668 communes sur 1 541, et 43 wilayas sur 48.

La représentation de **l'islamisme politique a connu de profonds bouleversements**. Le Mouvement de la Société pour la Paix a perdu son statut de deuxième force politique du pays. Le mouvement Ennahda n'a obtenu qu'un seul siège dans la nouvelle assemblée. Enfin, **le Mouvement de la Réforme Nationale** apparaît aujourd'hui, avec 43 sièges à l'Assemblée nationale, **comme le leader légal de la mouvance islamiste algérienne**, son discours populiste et radical ayant su capter une partie du vote contestataire.

La défiance à l'égard du pouvoir politique s'est, en outre, exprimé par une très forte abstention (54 %) lors des élections législatives. Environ 900 000 bulletins blancs ont été recensés.

A noter, au niveau des moyens d'information, que si la télévision algérienne demeure strictement contrôlée par le pouvoir, la presse écrite connaît une grande diversité (une vingtaine de quotidiens à Alger) et une certaine liberté de critique qui n'existe guère dans les pays voisins.

. **Le départ de M. Ali Benflis et la nomination de M. Ahmed Ouyahia au poste de Premier ministre**

Le Président de la République a démis, début mai, M. Ali Benflis de ses fonctions de Premier ministre et a nommé M. Ahmed Ouyahia, tout en maintenant l'essentiel du gouvernement. Ce changement est apparu, pour les observateurs algériens, comme la conséquence de la rivalité croissante entre

M. Ali Benflis et M. Abdelaziz Bouteflika dans le cadre de la préparation de l'élection présidentielle de 2004, la popularité de ce dernier déclinant alors que l'ancien Premier ministre et secrétaire général du FLN est sorti renforcé du succès du parti, qu'il a profondément remodelé, aux élections nationales et locales. Elle semble aussi le signe de divergences de fond sur le rythme et les objectifs des réformes, notamment des privatisations dans le secteur public.

Le nouveau Premier ministre, M. Ahmed Ouyahia, est président du Rassemblement national démocratique (RND) et fut, au sein du gouvernement dirigé par M. Ali Benflis, ministre de la justice puis ministre d'Etat sans portefeuille représentant personnel du Président de la République. Il fut Premier ministre du Président Liamine Zeroual de 1995 à 1998, période au cours de laquelle il a mis en œuvre les consignes des institutions internationales pour assainir les finances publiques algériennes. Agé de 51 ans, il est présenté comme proche des militaires.

. Le vote contestataire est alimenté par un **profond malaise social** et s'exprime par **des flambées de violence**.

Ce malaise social s'explique essentiellement par l'**érosion du pouvoir d'achat, la paupérisation des classes moyennes et la dégradation du cadre de vie** (défaillance des services publics de transports, d'électricité ou d'eau potable, de la mauvaise qualité du réseau téléphonique et de l'importante pénurie de logements). Cette situation a récemment provoqué de nombreux **conflits sociaux** dans plusieurs branches professionnelles : enseignants, universitaires, inspecteurs du travail, magistrats, agents hospitaliers, métallurgistes. Une grève générale, a été lancée à l'appel de l'UGTA (Union générale des travailleurs algériens, première centrale syndicale du pays) contre les privatisations et a paralysé l'ensemble du pays les 24 et 25 février dernier.

### . La situation en Kabylie

Après un conflit très dur en 2001, le gouvernement a adopté en mars 2002 des mesures d'apaisement : la constitutionnalisation du Tamazight, la langue berbère, comme langue nationale, le redéploiement des brigades de gendarmerie et la mise en place d'un régime d'indemnisation pour les victimes des émeutes de l'été 2001). Elles n'ont toutefois pas permis de ramener le calme dans la région. Les autorités ont alors opté pour une politique de fermeté. Les sièges locaux des coordinations de « *archs* » ont été fermés fin mars. Plus d'une centaine de cadres et de militants du mouvement ont été arrêtés puis condamnés à des peines de prison ferme allant de 2 mois à 2 ans. Ces mesures ont permis de ramener un calme précaire. Pour autant, le mouvement de contestation s'est poursuivi.

Le scrutin local du 10 octobre 2002 n'a pu se dérouler normalement dans la région : les bureaux de vote n'ont pu ouvrir dans plus du tiers des communes de Kabylie ; ailleurs, le taux d'abstention a atteint un niveau très

élevé (90 % environ). Des émeutes ont éclaté dans certaines localités le jour du scrutin entre jeunes manifestants et forces de l'ordre. Les leaders radicaux du mouvement de contestation ont été interpellés puis incarcérés et le dialogue n'a pu s'engager entre toutes les parties pour mettre un terme à un mouvement de contestation qui tend à s'essouffler.

### **. La situation sécuritaire**

**Le niveau global de la violence est inférieur à ce qui prévalait avant le mois d'avril 2001, mais ne diminue plus depuis cette date.** 100 à 120 morts par mois environ sont dénombrés contre 200 auparavant. Les ramadans 2001 et 2002 se sont révélés sensiblement moins meurtriers que les ramadans précédents (90 morts cette année, 109 morts en 2001, contre 325 en 2000 et 1814 en 1998).

Dans le même temps, **des zones urbaines, depuis longtemps épargnées, ne sont plus à l'abri du terrorisme.** En particulier, la situation s'est sensiblement dégradée dans l'Algérois au premier semestre 2002. Six bombes de faible puissance ont explosé dans le centre-ville d'Alger entre l'été 2001 et juillet 2002. Des policiers ont à nouveau fait l'objet d'attentats ciblés en centre-ville. La capitale n'avait pas été frappée depuis l'été 1999.

L'élimination d'Antar Zouabri, l'émir du GIA (Groupe islamique armé), le 8 février 2002 constitue un succès indéniable pour les autorités algériennes qui multiplient depuis l'automne dernier les opérations de lutte anti-terroriste. Les groupes armés, le GIA dirigé désormais par Abou Tourab et le GSPC (Groupe salafiste pour la prédication et le combat) de Hassan Hattab, restent néanmoins actifs et ont démontré ces derniers mois qu'ils conservent d'importantes capacités opérationnelles.

## **2. Une situation économique et sociale difficile**

La situation financière de l'Algérie s'est assainie mais elle ne s'est pas accompagnée d'une reprise suffisante de l'activité pour enrayer la montée des tensions sociales.

### **. L'assainissement de la situation financière**

L'Algérie a profité de **la fermeté des cours du pétrole** pour poursuivre l'assainissement de sa situation financière, en préservant une politique budgétaire prudente. Ainsi, l'excédent global du Trésor a atteint 4,2 % du PIB en 2001 (10 % en 2000). Les recettes pétrolières ont également fortement contribué au **redressement de la situation externe** de l'Algérie. Le compte courant était en excédent de 12,4 % du PIB en 2001, tandis que le solde du compte de capital, traditionnellement déficitaire, s'est légèrement amélioré. Les autorités algériennes ont affecté cet afflux de devises d'une part

à la **reconstitution du stock de réserves de change** qui est passé de 4,6 mois d'importations en 1999 à 18 mois en 2001, et d'autre part à la **création d'un fonds de stabilisation des recettes**, dont l'encours était de 3,3 milliards de dollars à fin 2001.

En outre, **les autorités algériennes ont mené des politiques monétaires et de change très prudentes**. Une baisse progressive des taux directeurs a accompagné le ralentissement de l'inflation (4,3 % en 2001 contre 30 % en 1995) tandis que la gestion du change pratiquée par la Banque Centrale a permis de stabiliser le taux de change réel effectif et de faire converger progressivement la devise vers son cours sur le marché parallèle. Cette politique vertueuse, associée aux bénéfices d'une restructuration de la dette extérieure par le Club de Paris et par le Club de Londres en 1995, a permis de réduire la vulnérabilité de l'économie algérienne et de créer des conditions favorables à une reprise de la croissance.

#### **. Une croissance trop faible et trop dépendante du secteur pétrolier**

**Depuis plusieurs années, l'activité**, tirée par la conjoncture pétrolière et les investissements domestiques et étrangers **est plus dynamique** (taux de croissance annuel moyen de 3,4 % entre 1998 et 2001). La croissance pour 2002 serait d'environ 3 %, tirée par des revenus plus élevés que prévu du secteur des hydrocarbures. **Toutefois, elle reste très insuffisante pour permettre une baisse significative du chômage**, surtout chez les jeunes.

Malgré une **croissance dynamique du secteur privé**, en particulier dans le secteur industriel (+ 4,5 % sur 2001), **l'économie algérienne est pénalisée par la prédominance d'un secteur public peu productif**. Les banques publiques, qui rassemblent 90 % du total des actifs bancaires en Algérie, connaissent une situation financière délicate malgré les opérations successives de recapitalisation et d'apurement des créances non performantes sur les entreprises publiques. Elles souffrent d'une faible rentabilité et leur solvabilité est grevée par un niveau de prêts non-performants élevé. L'impact des mesures de soutien au secteur bancaire public est considérable dans la situation de la dette publique interne de l'Algérie. Si la dette courante de l'Etat ne représente que 8,3 % de la dette publique interne au 31 décembre 2001 (83,4 Mds DA sur 999,4 Mds), la dette d'assainissement des banques publiques représente en revanche près de 56 % du total.

L'enjeu principal pour le gouvernement algérien est donc de favoriser une croissance forte, intensive en main d'œuvre, mais il ne dispose, pour cela, que de marges de manœuvre très limitées.

**Le gouvernement a mis en place un plan de relance de l'économie** pour répondre au mécontentement social grandissant : il prend la forme d'un **plan de relance budgétaire** qui prévoit une reprise des dépenses d'investissement de l'Etat pour un montant total d'environ 6,9 milliards de

dollars sur la période 2001-2004. Cependant, ce plan de relance repose sur la capacité des autorités algériennes à dégager des recettes suffisantes pour le financer. Son exécution sera donc soumise à la stabilité des recettes pétrolières, qui représentaient 65 % des recettes budgétaires en 2001.

En outre, **les réformes structurelles progressent trop lentement**. Quelques progrès ont été accomplis, comme en témoignent les lois adoptées sur les télécommunications, le transport, les mines, les ordonnances prises en août 2001 sur la privatisation et l'investissement et la signature de l'accord d'association avec l'Union Européenne. Cependant, **la politique de privatisation et d'appel aux investissements étrangers se heurte à de très fortes résistances**.

Cette évolution est d'autant plus regrettable que **l'urgence d'une accélération dans le rythme des réformes structurelles se fait de plus en plus sentir**. La priorité est, en premier lieu, la poursuite de la restructuration et de la privatisation des entreprises publiques et du secteur bancaire. Le développement d'un environnement plus favorable à l'investissement privé, notamment étranger, est également nécessaire : ainsi, la dérégulation du secteur énergétique, en distinguant les fonctions de régulateur et d'opérateur (toutes deux aujourd'hui remplies par SONATRACH) devrait accroître l'attractivité de l'Algérie pour les investissements étrangers. De même, il serait souhaitable d'abroger la disposition qui interdit, dans certains secteurs stratégiques (secteur bancaire, industrie cimentière), une prise de participation majoritaire par le secteur privé.

### **. La question de l'accèsion à l'OMC**

L'accèsion de l'Algérie à l'OMC est sans doute l'une des conditions de la relance de l'économie en raison de l'ouverture et des réformes qu'elle implique. Un groupe de travail sur son accèsion a été constitué et s'est réuni à cinq reprises à l'OMC depuis avril 1998. Des discussions bilatérales se tiennent par ailleurs entre l'Algérie et les principaux membres de l'OMC en marge ou en préparation des réunions du groupe de travail. La dernière réunion bilatérale entre l'Algérie et la Commission européenne s'est tenue le 18 février.

L'accèsion de l'Algérie est envisagée à l'horizon 2005 en fonction du rythme de ses réformes économiques. Les autorités algériennes reconnaissent elles même les nombreux obstacles techniques à surmonter. Peu de progrès ont en effet été enregistrés ces derniers mois, notamment en terme d'adaptation du droit interne et des offres tarifaires, et l'offre algérienne est encore jugée peu satisfaisante à l'OMC. L'Algérie est notamment attachée à son système de soutien à l'agriculture, et entretient sur ce volet un dialogue difficile avec les pays du groupe de Cairns, en particulier l'Australie.

Des avancées sont en revanche intervenues en matière de services, sous l'impulsion du ministère algérien du commerce. La France a particulièrement veillé à ce que l'offre initiale de libéralisation des services de l'Algérie ne comporte pas de volet audiovisuel et culturel, pour que l'Algérie conserve la capacité de mettre en œuvre des politiques publiques de soutien à la diversité culturelle. La France a aussi récemment demandé à l'Algérie de déposer des exemptions à la clause de la nation la plus favorisée qui lui permettront de maintenir et de développer des relations privilégiées en matière audiovisuelle.

• Une situation sociale dégradée

La gravité de la situation sociale s'explique essentiellement par **l'appauvrissement de la majorité de la population, le PIB par habitant ayant été divisé par deux entre 1990 et 2002 et passant de 3 524 dollars en 1990 à 1 600 dollars aujourd'hui**, en raison d'une croissance démographique (1,6 % par an environ) supérieure à celle du PIB (0,5 % en moyenne sur les dix dernières années). Plus de 190 000 ménages, soit environ 1,6 million de personnes (5,7 % de la population) vivraient en deçà du seuil de pauvreté alimentaire, évalué à 185 € par an.

L'application du programme d'ajustement structurel, de 1994 à 1997, a en outre provoqué l'accélération de **la progression du chômage**, passant de 1,7 million de chômeurs en 1994 à 2,1 millions en 1999, soit **27,8 % de la population active**. Les jeunes sont plus particulièrement touchés par ce phénomène.

**De plus, le système algérien de sécurité sociale ne paraît pas en mesure d'endiguer la montée de l'exclusion**, même si les autorités algériennes ont décidé l'augmentation à compter du 1er janvier 2001 du salaire national minimum garanti de 33 % (revalorisé à 8 000 dinars/mois, soit environ 123 €) et des salaires de la fonction publique de 15 %. L'Algérie consacre au total plus de **7 % de son PIB aux dépenses d'action sociale et de transferts sociaux. Les dispositifs de sécurité sociale semblent toutefois montrer leurs limites**. Moins de 80 % des Algériens sont assurés contre les risques maladie, vieillesse, accident du travail et chômage. Plus du tiers des assurés sont des inactifs, chômeurs ou retraités. De nombreuses personnes en situation de grande précarité ne sont pas couvertes par ces dispositifs. Les inégalités tendent également à se creuser, l'écart de revenus entre les plus riches et les plus pauvres étant désormais de 1 à 10.

De même, si le niveau moyen d'éducation s'est amélioré (le taux de scolarisation des enfants entre 6 et 15 ans atteint aujourd'hui près de 90 %), l'école publique algérienne souffre aujourd'hui d'une crise profonde, ce qu'illustre le développement d'écoles privées interdites par la loi mais tolérées en pratique. Une commission nationale de réforme du système éducatif a d'ailleurs été mise en place en mai 2002 par le Président Bouteflika.

Enfin, **la question du déficit de logements sociaux avive les mécontentements** (le taux d'occupation des logements atteint 7,3 personnes par logement).

## ***B. L'ALGÉRIE A RETROUVÉ UNE PLACE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE***

**Le Président Bouteflika a fait du retour de l'Algérie sur la scène internationale l'une des priorités de son mandat.** Dès son accession au pouvoir, aidé par une conjoncture favorable plaçant l'Algérie à compter de juillet 1999 à la tête de l'OUA (Organisation de l'Union Africaine), le Président Bouteflika a multiplié les signes en ce sens : messages d'ouverture à l'endroit des Etats-Unis et de la France, annonce d'un réexamen des relations avec le Maroc, décrispation au sujet d'Israël, reprise des liens avec les pays arabes. **Ainsi, il est parvenu à rétablir l'image de l'Algérie auprès de ses principaux partenaires du Nord, voire du Golfe, ainsi qu'une forte présence sur la scène africaine.**

### **1. Les initiatives africaines**

**La politique africaine** du Président Bouteflika a marqué des points. Assurant la présidence de l'OUA en 1999, l'Algérie a su jouer un rôle-clé dans la résolution du conflit éthio-érythréen, en se faisant l'avocat du continent africain dans tous les forums internationaux. L'Algérie est en outre avec le Nigéria, l'Afrique du Sud et le Sénégal, l'un des pays fondateurs du **NEPAD** (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique). **L'Algérie attendait donc beaucoup de la présidence française du G8**, espérant que la France saurait sensibiliser ses partenaires à la nécessité d'accroître le montant de l'aide publique au développement et d'investir en Afrique.

### **2. Des relations toujours méfiantes avec le Maroc**

**La politique maghrébine** du Président Bouteflika, notamment à l'égard du Maroc, a suscité davantage de déceptions. Son élection en avril 1999 avait été accueillie par les autorités de Rabat avec satisfaction. Le rapprochement entre le Maroc et l'Algérie devait s'effectuer durant l'été 1999

et une rencontre au sommet était prévue pour le 25 juillet. Le massacre de Béni Ounif près de Béchar (29 personnes égorgées), le 15 août 1999, a cependant marqué un nouveau coup de froid bilatéral. Le président algérien a en effet affirmé avoir des preuves que le commando présumé du Groupe islamique armé (GIA) s'était réfugié au Maroc, ce qu'a démenti le gouvernement marocain. M. Bouteflika avait alors appelé le Roi Mohamed VI, dans une lettre rendue publique, à « *éviter le double langage* » et à « *dissiper les nuages entre les deux pays* ».

Depuis lors, en dépit de certains signes de détente (entretiens entre les deux chefs d'Etat au sommet Europe-Afrique du Caire les 3 et 4 avril 2000 et au sommet Afrique-France de Yaoundé en janvier 2001, rencontre des ministres de l'Intérieur à Alger en mai 2000 et à Rabat en novembre 2000), **la méfiance réciproque entre les deux pays demeure. La question du Sahara occidental constitue l'un des principaux points de tension entre l'Algérie et son voisin marocain.** Alger a confirmé à New-York, lors du vote de la résolution 1359 en juin 2001, son ouverture à une solution politique. Toutefois, **Alger rejette le projet d'accord-cadre proposé par M. James Baker.**

Par ailleurs, l'Union du Maghreb arabe, dont l'Algérie assure la présidence depuis 1994, reste dans l'impasse, comme l'a confirmé l'annulation en juin dernier du sommet prévu à Alger.

### **3. La recherche d'une meilleure insertion dans les échanges internationaux**

L'Algérie cherche désormais à s'intégrer pleinement dans le jeu international et à jouer la carte de la mondialisation. Pour les autorités algériennes, il s'agit de disposer de leviers extérieurs pour accélérer le processus de réforme économique qui se heurte encore à de nombreux obstacles. Cette politique passe notamment par :

- la **signature de l'accord d'association entre l'Union Européenne et l'Algérie**, sa ratification par le parlement algérien devant intervenir courant 2003 ;

- la **perspective d'adhésion à l'OMC** ;

- le **développement de ses relations avec Washington.** Le Président Bouteflika s'est rendu à deux reprises aux Etats-Unis en 2001 (juillet et novembre). La coopération militaire s'est intensifiée depuis le 11 septembre (renforcement du dialogue entre hauts responsables militaires, escales, exercices navals et aériens conjoints). Les Etats-Unis, très présents en Algérie dans le secteur des hydrocarbures, encouragent les autorités algériennes à accélérer le processus de libéralisation économique. Le Sous-Secrétaire d'Etat

américain pour les affaires politiques, M. Grossman, et l'envoyé spécial américain pour le Proche-Orient, M. Burns, se sont récemment rendus à Alger ;

- un **rapprochement spectaculaire avec la Francophonie**. Le Président Bouteflika s'est rendu au Sommet de la Francophonie à Beyrouth en octobre 2002. L'Algérie a également participé à la Conférence ministérielle de Lausanne le 13 décembre dernier, remettant en cause sa position traditionnelle selon laquelle la francophonie serait un instrument du néo-colonialisme. Le président Bouteflika a, en effet, reconnu il y a quelques mois devant votre rapporteur que l'arabisation à outrance pratiquée dans les années 80 avait été une erreur et qu'il convenait de redonner toute sa place au français. L'intégration progressive dans l'organisation de la francophonie est envisagée. Elle représente, en effet, une possibilité supplémentaire d'ouverture sur l'extérieur et l'occasion de contacts étroits avec un grand nombre de chefs d'Etat africains.

### **C. LA NORMALISATION DES RELATIONS AVEC LA FRANCE**

#### **1. La refondation des relations franco-algériennes**

Un nouveau climat prévaut entre la France et l'Algérie depuis l'élection du Président Bouteflika. Sa visite d'Etat en France (14 - 17 juin 2000) a marqué le renouveau de la relation franco-algérienne. **La visite d'Etat du Président de la République, M. Jacques Chirac, en Algérie, du 2 au 4 mars 2003, a permis de donner un nouvel élan aux relations bilatérales, dans tous les domaines** (approfondissement du dialogue politique, soutien aux réformes, amélioration des conditions de circulation des personnes, renforcement de la présence économique française en Algérie, poursuite du travail de mémoire). Elle a marqué solennellement l'engagement de la France à construire avec l'Algérie une relation nouvelle, confiante, sereine et durable. Cette visite d'Etat, la première d'un Président français depuis 1962, a été longuement préparée (visite du Ministre en Algérie les 16-17 décembre dernier, visite officielle du Chef du gouvernement algérien à Paris le 17 janvier, visite officielle du Président Bouteflika à Paris le 5 février), ce qui a permis sa réussite. La « *Déclaration d'Alger* », signée par les deux Chefs d'Etat à l'occasion de cette visite, constitue désormais la « *feuille de route* » des relations bilatérales.

#### **. La coopération culturelle, éducative, technique et scientifique**

La France et l'Algérie entretiennent des liens étroits de coopération, tant en matière scientifique et technique que dans les domaines culturel et linguistique, où la coopération française vise à **soutenir les autorités**

**algériennes dans leurs efforts de réforme** (Etat, justice, économie, système scolaire).

En matière culturelle, **beaucoup a été fait depuis trois ans**. Le centre culturel français d'Alger a rouvert ses portes le 15 janvier 2000. Les centres culturels d'Annaba et d'Oran ont rouvert en mars 2002. Une « *Année de l'Algérie* » est organisée en France en 2003. La coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle s'est renforcée : ouverture d'un lycée international à Alger le 2 octobre 2002 avec des classes de seconde et de première (ouverture de classes de terminale en septembre 2003) ; mise en place d'un Fonds de Solidarité prioritaire en matière de soutien au développement du secteur privé (économie).

**Des fonds supplémentaires vont être débloqués, pour un montant total de 20 millions d'euros environ**, dans de nombreux domaines : formation professionnelle, réforme des institutions administratives et judiciaires, développement agricole, réforme du système éducatif et du secteur de la recherche, culture.

**De nouveaux projets de coopération, annoncés par le Président de la République à l'occasion de sa visite d'Etat en Algérie, vont être engagés** : création à Alger de l'Institut supérieur algérien des affaires ; création d'un Haut Conseil de coopération universitaire et de recherche ; renforcement de la coopération institutionnelle (modernisation des administrations algériennes) ; renforcement de la coopération dans le domaine culturelle (un protocole d'accord a été signé à Alger le 2 mars par les ministres de la culture) ; développement de la coopération dans le domaine du développement durable.

## **2. Le renouveau des relations économiques franco-algériennes**

Le bilan des relations économiques franco-algériennes pour l'année 2002 laisse apparaître une progression sensible par rapport aux années précédentes. Les relations commerciales se sont densifiées en 2002 pour atteindre un **flux croisé d'environ 6,5 milliards d'euros** (la France a dégagé en 2002 en excédent commercial de 1 Md € contre 800 M € en 1999). Les **exportations françaises se sont ainsi accrues de 60 % en trois ans** et dépassent désormais 3,7 milliards d'euros. Les exportations françaises se composent essentiellement de biens d'équipement (28 %), du secteur automobile (21 %), les marques Renault et Peugeot-Citroën détenant 64 % du marché, et de produits pharmaceutiques. Nos **importations se sont accrues dans la même proportion** en raison essentiellement de la hausse du prix des hydrocarbures qui composent 96 % de nos importations d'Algérie. Elles ont atteint près de 2,7 milliards d'euros en 2002. L'Algérie fournit à la France 25 % de gaz naturel. **La France est désormais le premier partenaire**

**commercial de l'Algérie** (1<sup>er</sup> fournisseur – 23 % - 2<sup>e</sup> client – 15 %). L'Algérie est devenue pour la France son 1<sup>er</sup> partenaire hors OCDE avec la Pologne.

Surtout, **les investissements français en Algérie**, s'ils demeurent modestes, **ont néanmoins progressé en 2000-2001**. Le montant total des grands contrats (supérieurs à 3 M €) est estimé à 565 millions d'euros contre 106 millions d'euros en 1999. Près d'une centaine d'entreprises françaises opère aujourd'hui sur le marché algérien, employant près de 6 000 personnes.

Plusieurs grands contrats ont été conclus récemment : **GDF** s'est engagé aux côtés de la Sonatrach dans l'exploration, l'exploitation et la commercialisation du champ gazier d'Ahnet (investissement total de 2 Mds \$, avec une participation de GDF à hauteur de 25 %) ; **SPIE-CAPAG** a signé à la mi-décembre 2000 un contrat de 364 millions d'euros portant sur l'oléoduc reliant Ouargla au port d'Arzew ; la société **ENTREPOSE** a remporté le premier lot d'un projet de développement d'un gisement de gaz pour 120 millions de dollars ; **TOTAL-ELF-FINA** a conclu en octobre 2001 un contrat d'exploration d'un bloc au sud-est du pays (investissements de 15 à 25 millions de dollars) ; **DANONE** s'est associé avec la société algérienne Djurdjura pour l'installation d'une usine de produits laitiers ; **CASTEL** s'est engagé dans la production en Algérie de boissons gazeuses ; **MICHELIN** s'est réimplanté en Algérie en août 2002 (après huit ans d'absence).

**Le développement des investissements français en Algérie**, tant souhaité par les autorités algériennes, **dépendra néanmoins des progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes économiques** que la France cherche à appuyer. Un accord bilatéral de conversion de dette en investissements privés d'un montant de 61 millions d'euros a été signé le 17 décembre 2002 à Alger.

Les autorités françaises ont, en outre, pris en 2000 diverses **mesures de nature à favoriser le développement de nos relations commerciales avec l'Algérie** : assouplissement de notre politique d'assurance-crédit ; suppression du protocole de sécurité ; normalisation des conditions d'aide pour les exportateurs (assurance-foire, assurance-prospection) ; éligibilité de l'Algérie à la Réserve Pays Emergents et au FSP (Fonds de solidarité prioritaire). **L'Algérie est avec le Maroc, la Tunisie et le Vietnam l'un des quatre pays au monde à bénéficier de tous nos outils financiers d'aide au développement.**

De plus, les administrations françaises apportent dans de nombreux domaines un soutien technique à leurs partenaires algériennes (développement des partenariats secteur public / secteur privé ; soutien dans les négociations de la partie algérienne avec l'OMC ; assistance technique dans les domaines du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Lors de la visite du Président de la République en Algérie, l'AFD (Agence française de développement) a signé à cette occasion trois conventions d'un montant total de 95 millions d'euros (banque, habitat, eau) ; la France apportera, entre autres, son appui à la modernisation des infrastructures de transports (métro d'Alger, réseaux ferroviaires), à la modernisation des réseaux de distribution d'eau potable et au développement du secteur de l'habitat.

Enfin, la compagnie Air France a récemment décidé de reprendre ses vols entre la France et l'Algérie. Deux lignes : Paris-Alger et Marseille-Alger seront ouvertes. Les vols étaient interrompus depuis la prise d'otages d'un avion airbus de la compagnie le 24 décembre 1994.

### 3. La question des visas

**Le nombre de visas délivrés a été en augmentation constante ces cinq dernières années** : il triple entre 1996 et 1999 pour passer de 48.000 à 147.000 respectivement. Cette évolution se poursuit en 2000 et 2001 où le nombre de visas subit encore une variation de plus de 55% (178.000 visas en 2000 et 277.000 visas en 2001). L'année 2002 est marquée par un tassement du nombre global de visas délivrés, un peu moins de 180.000 visas pour l'ensemble de l'année (non compris les visas délivrés à des Algériens en pays tiers : Londres, Genève...), pour une demande annuelle de 830.000.

En revanche, pour **certaines catégories, l'augmentation en 2002 est significative par rapport à 2001 : + 32% pour les visas étudiants (6.000 visas délivrés en 2002), et + 23% pour les visas de long séjour au titre du « regroupement familial »** et, dans une moindre mesure, de « *travailleur salarié* ». Le taux de visas de circulation (valables un an ou plus) atteint désormais 15% des visas de court séjour délivrés.

L'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2003, du troisième avenant à l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 (Circulation, Emploi, Séjour), signé le 11 juillet 2001, va modifier les perspectives d'entrée en France des ressortissants algériens. Cet avenant transpose au profit des ressortissants algériens les dispositions favorables de la loi du 11 mai 1998, notamment le bénéfice des nouveaux titres de séjour créés par cette loi (vie privée et familiale, scientifique, profession artistique et culturelle, retraite). Ce nouveau dispositif a pour conséquence essentielle de permettre aux conjoints et aux enfants de ressortissants français de pouvoir demander un titre de séjour en France sur la base d'un visa de court séjour - pour lesquels les délais de délivrance sont relativement rapides - au lieu d'un visa de long séjour. Les retraités d'un régime français pourront déposer une première demande (ou un renouvellement) de carte de résident auprès des consulats : après instruction

par les préfectures, les cartes valables 10 ans sont remises aux retraités par les postes consulaires.

**Une nouvelle procédure de paiement des frais de dossiers** a également été introduite le 1er janvier 2003. Elle est la conséquence de la décision du Conseil de l'Union européenne du 20 décembre 2001 qui a posé, en matière de visas, le principe de «*droits à percevoir correspondant aux frais administratifs de traitement de la demande de visa*». Les droits de chancellerie perçus en matière de visa s'inscrivent donc dans une logique de paiement de frais de dossier lors du dépôt des demandes, indépendamment de la délivrance ou non du visa.

Cette procédure était déjà appliquée par certains de nos partenaires (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède). Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, la Grèce et le Luxembourg l'ont également mise en œuvre. En dehors de l'espace Schengen, d'autres Etats, dont les Etats-Unis d'Amérique, appliquent une procédure similaire, ce dernier pays cumulant les frais de dossier et une taxe sur les visas.

Cette procédure doit permettre d'éviter les demandes de visa fantaisistes et multiples, de plus en plus nombreuses, de traiter plus rapidement les demandes de bonne foi et d'améliorer les conditions d'accueil dans les services des visas.

## **II. DIFFICULTÉS ET AVANCÉES DE LA COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE**

### ***A. LE PROCESSUS DE BARCELONE ET LA COOPÉRATION RÉGIONALE***

#### **1. Le projet d'un partenariat politique**

L'accord d'association s'inscrit dans le cadre du renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne, qui s'est traduit par le lancement, lors de la conférence de Barcelone en novembre 1995 du partenariat euro-méditerranéen réunissant les 15 Etats de l'Union et 12 pays de la rive Sud.

Ce partenariat global s'articule autour de trois grands volets : politique et sécurité ; économique et financier ; social, culturel et humain. Il avait plusieurs objectifs. Il s'agissait tout d'abord d'adapter les relations commerciales euro-méditerranéennes aux nouvelles règles commerciales issues du cycle de l'Uruguay Round. Il s'agissait également de rééquilibrer la politique extérieure de l'Union européenne, alors même qu'elle préparait son élargissement vers les pays d'Europe centrale et orientale. En outre, avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht créant une politique européenne de sécurité commune (PESC), il est apparu important d'étendre le champ des nouveaux accords aux relations politiques. Enfin, à travers ces accords, les pays européens ont eu la volonté de faire de l'Europe un acteur qui compte dans le processus de paix au Proche-Orient.

Cependant, malgré ces objectifs ambitieux, le volet politique et le dialogue multilatéral entre les pays de l'Union européenne et les pays du Sud de la Méditerranée n'a pas donné les résultats escomptés. Le processus a été presque entièrement bloqué par la dégradation de la situation au Proche-Orient. La dernière grande conférence de Marseille en 2000 avait d'ailleurs manqué d'être reportée en raison de l'hostilité de la plupart des pays arabes ou maghrébins vis à vis d'Israël.

#### **2. Les accords d'association déjà conclus**

Tous les partenaires méditerranéens, à l'exception de la Syrie, ont conclu un accord d'association avec l'Union européenne. Cinq de ces accords sont en vigueur : avec la Tunisie (depuis mars 1998), le Maroc (mars 2000), Israël (juin 2000), la Jordanie (juin 2002). Un accord intérimaire a été conclu en juillet 1997 avec l'Autorité palestinienne.

L’Egypte a signé le 25 juin 2001 son accord d'association dont les négociations sont terminées depuis juin 1999. De même, l'Algérie et le Liban ont-ils signé leur accord d'association en avril et mai 2002, au terme d'une démarche très volontariste qui les a conduit à accélérer la négociation avec la Commission. La Syrie est désormais le seul pays dont la négociation est encore en cours. Celle-ci progresse depuis un an et les autorités de Damas manifestent le souci de conclure. Pour autant, la réalisation de cette perspective suppose une réforme en profondeur des structures économiques syriennes.

Enfin, les accords d’association existant avec Chypre, Malte et la Turquie restent en vigueur (pour peu de temps en ce qui concerne ces deux derniers Etats). Ils prévoient notamment des unions douanières avec l’Union européenne. Les rapports avec ces trois pays, à la différence des autres partenaires méditerranéens, s’inscrivent dans une logique de « *pré-adhésion* ».

### 3. L’échec de la coopération maghrébine

Dans le cadre de l’Union du Maghreb Arabe, créée en 1989, un certain nombre d’instruments ont été mis en place, visant à une intégration économique progressive du Maghreb, tels que :

- Stratégie commune de développement en 1990, invitant à l’élaboration de politiques communes afin d’instaurer une zone de libre-échange, une union douanière et finalement une union économique globale,
- Convention commerciale et tarifaire (1991),
- Convention en vue de la création d’une Banque maghrébine d’investissement et de commerce extérieur (1991),
- Convention sur les échanges de produits agricoles (1993).

La tenue de rencontres institutionnelles, notamment au niveau ministériel, à caractère spécialisé (emploi et affaires sociales, postes et télécommunications, ressources humaines,...) ou général, n'a pas permis à l'organisation de donner un contenu véritable à l'activité de l'UMA. Ses ambitions d'intégration et de coopération régionale, politique et économique, sont restées un vœu pieux : **le commerce intra-zone ne dépasse pas 5% des échanges extérieurs des pays membres** et le projet de création d'une banque maghrébine n'a pas encore vu le jour. La raison principale de cet échec est politique : en particulier, les différends entre l’Algérie et le Maroc, la fermeture de la frontière entre ces deux pays, empêchent toute avancée réelle.

## **B. LES DIFFICULTÉS ET LES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME MEDA**

Le programme MEDA a été **institué en juillet 1996**, afin d'assurer le financement des projets de coopération bilatérale et régionale dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Le premier programme couvrait la période 1996-2000 et a été remplacé par un second couvrant la période 2000-2006.

### **1. Le programme MEDA I (1996-2000)**

3,4 Milliards d'euros ont été affectés à MEDA I durant les quatre premières années du programme. **La spécificité du programme est d'allier des dons (MEDA) et des prêts de la BEI (Banque européenne d'investissements)**, qui contribuent principalement au financement de grands projets d'infrastructures économiques. Les prêts de la BEI aux partenaires méditerranéens ont été d'un volume équivalent à celui de MEDA (4,6 milliards d'euros au cours de la même période).

La totalité des montants prévus pour MEDA I de 1996 à 2000 a été engagée. En revanche, 26 % seulement de ces crédits avaient fait l'objet de décaissements effectifs au 31 décembre 1999. L'examen des déboursements par pays bénéficiaires faisait apparaître de fortes disparités (48 % pour les territoires palestiniens / 0,5 % pour le Liban par exemple). Par ailleurs, l'enveloppe consacrée à la coopération régionale, qui représentait près de 10 % des sommes totales MEDA I, n'avait été décaissée que pour moitié.

L'analyse du fonctionnement du programme faisait également ressortir que le rythme des déboursements était directement lié au type de projets financés. Ainsi, les opérations portant sur la transition économique et le développement du secteur privé, consistant pour l'essentiel en des opérations d'assistance technique qui se déroulent sur une période de trois à quatre ans, ont pu être plus rapidement mises en œuvre que les opérations traditionnelles de développement, qui se subdivisent le plus souvent entre une prestation de services et l'acquisition d'équipements par voie d'appel d'offres.

Ces lenteurs ont focalisé **les critiques de plusieurs Etats membres de l'Union européenne, de la Commission et des pays méditerranéens**. Elles s'expliquaient principalement par des lourdeurs de gestion, une faible capacité d'absorption de la part des pays bénéficiaires et la nouveauté du programme.

Durant la période 1996/1999, la ventilation des **engagements bilatéraux** s'établissait comme suit :

- Egypte, 686 millions d'euros,

- Maroc, 656 millions d'euros,
- Tunisie, 428 millions d'euros,
- Turquie, 375 millions d'euros,
- Jordanie, 254 millions d'euros,
- Liban, 182 millions d'euros,
- Algérie, 164 millions d'euros
- Cisjordanie/Gaza, 111 millions d'euros,
- Syrie, 99 millions d'euros.

Pour mémoire, Chypre, Malte et Israël, ne bénéficient pas de l'aide bilatérale MEDA en raison de leur niveau de développement et de revenu par habitant. En revanche, ces pays sont éligibles à la coopération régionale financée par le programme MEDA.

S'agissant de la coopération **par secteur**, la répartition des crédits MEDA (1996/1999) s'établissait comme suit :

- aide à la coopération économique dans la perspective de la mise en place de la **zone de libre-échange** euro-méditerranéenne, 1,035 milliard d'euros, soit **30 % des engagements**,

- activités dans le **secteur social** en accompagnement des réformes durant la phase de transition économique, environ 1 milliard d'euros, soit **29 % des engagements**,

- soutien à **l'ajustement structurel**, en accompagnement de la mise en œuvre effective de programmes généralement coordonnés avec les institutions de Bretton Woods, 600 millions d'euros au total, soit **20 % des engagements**,

- aide octroyée à des activités dans le domaine de **l'environnement**. En outre, tous les partenaires (sauf la Syrie) ont bénéficié de bonifications d'intérêt sur des prêts de la BEI destinés à des projets environnementaux, 235 millions d'euros, soit **7 % des engagements**,

- programmes de **développement rural**, 155 millions d'euros, soit **4,5 % des engagements**.

## 2. Le programme MEDA II (2000-2006)

**Dans le cadre du programme MEDA II**, l'Union européenne a décidé de modifier les modalités de gestion pour en améliorer l'efficacité et accompagner de façon plus dynamique la mise en œuvre des objectifs du partenariat euro-méditerranéen et des accords d'association bilatéraux passés entre l'Union et les différents pays de la rive Sud.

Le nouveau règlement MEDA II a été **adopté sous présidence française le 27 novembre 2000. Il couvre une durée de sept ans (2000/2006)**. Le montant de référence financière pour cette période s'élève à 5,35 milliards d'euros. Avec les 7,4 Milliards d'euros que la BEI prévoit de mobiliser dans le même temps l'Union européenne a confirmé l'ampleur de son engagement financier en Méditerranée.

Une plus grande souplesse est désormais accordée à la Commission tout en préservant la qualité de l'information des Etats membres. Pour l'essentiel, le compromis obtenu repose sur l'équilibre suivant :

- **renforcement de la coordination** en amont portant sur la stratégie à long terme et la programmation, au travers notamment d'une coordination régulière dans chacun des pays bénéficiaires entre les représentations diplomatiques des Etats membres et les délégations de la Commission. Les partenaires méditerranéens seront plus étroitement associés à la programmation dans le cadre de cette coordination locale ;

- **accélération des procédures internes** de gestion de façon à favoriser une exécution plus rapide des projets. Ceux-ci seront annuellement décrits dans un plan de financement par pays qui sera adopté de manière globale. La référence au seuil financier de 2 millions d'euros au delà duquel tout projet donnait automatiquement lieu (dans MEDA I) à un examen individuel est donc supprimée. En revanche, les Etats membres conservent la possibilité de faire jouer un «*droit d'évocation*» qui permet de retirer un projet inscrit au plan de financement annuel et de le faire examiner de manière individuelle ;

- introduction dans le nouveau règlement MEDA II **d'une clause de dégage ment des engagements dormants, dit «*sunset clause*»**, qui figurera désormais dans tous les programmes communautaires d'aide extérieure. De ce fait, les crédits engagés mais non utilisés au bout d'une certaine période variable suivant le type d'opérations financées seront reversés au budget communautaire.

En outre, **la réforme des structures de la Commission** (création de l'office de coopération EuropeAid, chargé de gérer les programmes et projets sur la base des documents de programmation pluriannuels établis par la

Direction générale des relations extérieures) devrait améliorer encore la gestion des programmes de coopération.

Doté de règles de gestion plus souples, le règlement MEDA II a également été conçu dans **une optique plus stratégique**, axée autour de quelques priorités.

Concrètement, l'orientation retenue consiste à :

- privilégier le **financement d'opérations de plus grande envergure et de plus forte visibilité** destinées à renforcer la crédibilité du partenariat euro-méditerranéen ;

- **accentuer l'aide aux pays bénéficiaires les plus avancés** dans la mise en œuvre, ou la négociation, des accords d'association avec l'UE,

- appuyer les projets qui concourent directement à **l'établissement de la zone de libre échange euro-méditerranéenne et à l'intégration régionale**, comme par exemple le projet de constitution d'une zone de libre échange entre le Maroc, la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie.

Les **premiers résultats d'exécution** du nouveau règlement MEDA II marquent un **progrès spectaculaire** par rapport aux années précédentes. En 2000, 879 millions d'euros, soit la quasi totalité des crédits disponibles au titre de cette année budgétaire, ont été engagés et 38 % (335 millions d'euros) effectivement déboursés. Les engagements au titre de 2000 ont porté sur des actions bilatérales (719 millions d'euros, soit 84 %) et régionales (147 millions d'euro, soit 16 %). Cette tendance s'est encore amplifiée en 2001 et en 2002 : en 2001, plus de 54 % des crédits engagés ont effectivement été déboursés ; en 2002 ce montant a atteint 90 %.

**La part de MEDA consacrée aux aides budgétaires ciblées est croissante.** Celle-ci représentait près de 25 % des engagements en 2001 et devrait augmenter au cours des années à venir pour tendre vers les 40 %. Cette pratique a pour effet de contribuer à l'amélioration du ratio paiements/engagements. Elle correspond aussi à une attente des pays bénéficiaires.

### III. L'ACCORD DE COOPÉRATION

L'accord d'association que nous examinons vient compléter un dispositif de coopération plus ancien liant l'Union européenne et l'Algérie. Il se compose de dispositions «*classiques*», que l'on retrouve dans les autres accords conclus avec les pays de la rive Sud de la Méditerranée, et de clauses plus spécifiques correspondant aux particularités des la coopération euro-algérienne.

#### A. LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS ANTÉRIEURS DE COOPÉRATION ENTRE L'ALGÉRIE ET L'UNION EUROPÉENNE

La coopération financière entre l'Union européenne et l'Algérie se fonde sur **l'accord de coopération conclu en 1976**, complété par quatre protocoles financiers successifs et, depuis 1995, le programme MEDA.

Les difficultés algériennes dues à la situation politique et sécuritaire ont fortement retardé la mise en œuvre des **protocoles financiers**, au titre desquels l'Algérie a bénéficié, entre 1978 et 1996, de 949 millions d'euros (309 M € au titre de la Communauté, 640 M € au titre de la BEI). Ces protocoles ont permis de financer, en particulier, les infrastructures économiques et sociales (60 %), la gestion de l'eau (11 %), l'agriculture et la pêche (9 %), l'énergie (7 %) et la coopération scientifique (5 %).

De même en ce qui concerne les **financements MEDA**, l'instabilité politique de l'Algérie ne lui a pas permis de mettre pleinement à profit l'aide financière qu'elle reçoit de l'Union européenne. 164 millions d'euros ont été engagés en Algérie au titre du règlement MEDA sur la période 1996-2000 :

- facilité d'ajustement structurel (125 M €),
- promotion des PME (57 M €),
- restructuration industrielle et privatisation (38 M €),
- modernisation du secteur financier (23 M €),
- bonification d'intérêt d'un prêt de la BEI pour les projets de dépollution industrielle (10,75 M €),
- appui aux associations algériennes de développement (5 M €).

La Commission prévoit d'engager un montant de l'ordre de 150 millions d'euros en faveur de l'Algérie pour la période 2002-2004.

## ***B. DES DISPOSITIONS CLASSIQUES***

L'architecture générale de l'accord signé avec l'Algérie est similaire à celle des autres accords conclus avec les pays de la rive Sud. Il a pour but d'établir un dialogue politique régulier, de fixer les conditions de la libéralisation progressive des échanges de marchandises, de définir les modalités du droit d'établissement et des prestations de service, de définir les règles de circulation des capitaux et de concurrence, de renforcer la coopération économique, d'instituer un dialogue en matière sociale et culturelle, d'encourager la coopération financière et de développer la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI).

Le texte de l'accord prévoit, en outre, dans son article 2, une **clause de respect des droits de l'homme**. Il « *constitue un élément essentiel* », dont la violation peut aller jusqu'à la suspension de l'accord.

**Le dialogue politique est organisé par le titre I<sup>er</sup>**. Il prévoit la mise en place d'un dialogue politique et de sécurité régulier permettant d'établir des liens durables de solidarité contribuant à la prospérité, à la stabilité et à la sécurité de la région. Il se déroule au niveau ministériel et des hauts-fonctionnaires.

**La libre circulation des marchandises** est organisée par le titre II. Il confirme l'objectif général de l'établissement d'une **zone de libre échange à la fin d'une période de transition de 12 ans** après l'entrée en vigueur de l'accord. Dans ce même esprit de liberté du commerce, l'accord prévoit la libéralisation des échanges de services et de capitaux.

Afin d'accompagner cette libéralisation économique les deux parties s'engagent à coopérer. Dans les faits, **l'Union européenne va apporter son aide dans les domaines économique, social et culturel**.

## ***C. LES SPÉCIFICITÉS DE L'ACCORD CONCLU AVEC L'ALGÉRIE***

**Le processus de négociations de l'accord avec l'Algérie s'est étalé sur quatre ans**. Les aspects les plus délicats de la négociation ont concerné le démantèlement tarifaire, les dispositions sociales (droits des travailleurs) et surtout les questions de justice et d'affaires intérieures (JAI).

- s'agissant du démantèlement tarifaire, **l'Algérie a adopté en août 2001**, selon une procédure exceptionnelle, **un tarif douanier harmonisé** limité à quatre positions tarifaires dont la plus élevée devrait être ramenée à 30 %. En matière agricole, un compromis a facilement été trouvé sur la base des propositions algériennes, qui prévoient notamment d'ouvrir un certain nombre de contingents supplémentaires pour les produits communautaires. A

noter que l'Algérie connaît (à la différence du Maroc et dans une moindre mesure de la Tunisie) un déficit structurel dans ses échanges agricoles avec l'UE. **L'Algérie importe pour 1 milliard d'euros de produits agricoles communautaires et n'exporte en retour que 22 millions d'euros.**

- **un compromis d'ensemble a pu être trouvé sur le volet JAI.** Il se traduit par l'inclusion - pour la première fois dans un accord d'association euro-méditerranéen - d'un chapitre JAI complet. **La circulation des personnes constituait la demande centrale de l'Algérie.** Il a, de façon assez prudente, été convenu que les Parties « *veilleront à une application et à un traitement diligents des formalités de délivrance des visas* » afin de faciliter la circulation des personnes. De leur côté, **les Algériens ont accepté - avec difficulté - le principe d'un accord de réadmission UE/Algérie** étendu aux ressortissants des pays tiers.

- c'est sur la coopération en matière de **lutte anti-terroriste** que la position communautaire a évolué au cours des négociations pour se rapprocher des attentes algériennes. Suite aux événements du 11 septembre, la position initiale de l'UE a été revue. Il a ainsi été accepté que cette coopération porterait aussi sur des « *échanges d'informations sur les groupes terroristes et leurs réseaux de soutien* » dans le respect des principes de l'Etat de droit, des conventions internationales dont les parties sont signataires et de leurs législations internes.

Une dernière spécificité de l'accord consiste en l'existence d'un chapitre consacré aux droits des travailleurs algériens, transposé de l'accord de coopération de 1976.

## CONCLUSION

Votre rapporteur estime que cet accord revêt une grande importance du fait :

- de la grande difficulté dans laquelle se trouve l'Algérie aujourd'hui ;
- du soutien renouvelé de la France à ce pays ;
- et de la nécessité d'assurer le développement du partenariat euro-méditerranéen qui est essentiel à l'avenir pacifique commun des peuples du Nord et du Sud et au dialogue des civilisations.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ses observations, votre rapporteur vous **demande d'adopter le présent projet de loi.**

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 4 juin 2003.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur les raisons du départ de M. Benflis et de la probabilité de sa candidature à la prochaine élection présidentielle. Il s'est par ailleurs étonné de la baisse de la richesse par habitant, alors même que les prix du pétrole étaient à un niveau élevé, et s'est enfin inquiété de l'évolution des mouvances islamistes en Algérie.

M. Claude Estier a alors apporté les précisions suivantes :

- M. Benflis a reconstitué et remodelé le FLN qui est redevenu le premier parti algérien au détriment du RND (Rassemblement national démocratique). M. Benflis appartient à une génération qui n'a pas participé à la lutte pour l'indépendance et permettrait, s'il était élu, à une nouvelle génération d'exercer le pouvoir ;

- l'économie algérienne reste dépendante des revenus tirés de l'exportation du pétrole et du gaz, aucune diversification significative n'ayant réussi et l'Algérie exploitant mal son potentiel agricole. La richesse pétrolière profite peu à la population, alors même que la croissance démographique est élevée, d'où la baisse constante du pouvoir d'achat ;

- les violences provoquées par les groupes islamistes se poursuivent, mais le plus souvent dans des régions reculées. Au-delà, comme le montrent les événements récents, la défaillance des autorités et des services publics sociaux permet à des groupes islamistes de développer des actions d'aide aux populations et ainsi de gagner en crédit auprès de celles-ci.

La commission a alors **approuvé le projet de loi**.

## **PROJET DE LOI**

(Texte proposé par le Gouvernement)

### **Article unique**

Est autorisée la ratification de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République algérienne démocratique et populaire, d'autre part (ensemble six annexes, sept protocoles, un acte final, cinq déclarations communes et neuf déclarations unilatérales), signé à Valence le 22 avril 2002, et dont le texte est annexé à la présente loi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 184 (2002-2003)

## **ANNEXE - ETUDE D'IMPACT<sup>1</sup>**

### **- Etat du droit et situation de fait existant et leurs insuffisances.**

Les relations entre l'Union européenne et l'Algérie sont actuellement régies par l'accord de coopération entre la Communauté européenne et l'Algérie, ainsi que par l'accord entre les Etats de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et l'Algérie, signés le 26 avril 1976.

Le remplacement de ces accords par le présent accord d'association se justifie principalement par la volonté politique de donner un nouvel élan à la coopération de l'Union européenne vis-à-vis des pays de la rive Sud de la Méditerranée. Cette orientation fait suite à la déclaration de Barcelone (novembre 1995) qui fonde le partenariat euro-méditerranéen. Elle a été confirmée par les dernières conférences ministérielles du partenariat tenues à Marseille, sous présidence française (novembre 2000), et à Valence les 22 et 23 avril 2002. C'est à cette occasion qu'a été signé l'accord d'association avec l'Algérie.

Dans le contexte de tension que connaît la région, il paraît nécessaire que l'Union européenne contribue, dans ce cadre de coopération, à oeuvrer en faveur du développement de la stabilité et de la paix.

D'une façon plus générale, l'orientation prise par les autorités algériennes en faveur de la coopération avec l'Union européenne correspond à un choix politique très clair. La mise en oeuvre des engagements qui découlent de l'accord d'association doit, à terme, contribuer au développement de l'économie algérienne et à la mise à niveau de ses infrastructures. Cette conséquence, si elle se confirme à l'avenir, devrait permettre de stimuler la création d'emplois en Algérie et ainsi à atténuer l'impact de la pression migratoire de ce pays sur l'Union européenne.

### **- Bénéfices escomptés en matière :**

*\* d'emploi*

Ils sont difficiles à quantifier a priori, mais vraisemblablement positifs dans la mesure où la principale innovation de l'accord, sur le plan commercial, consistera dans l'ouverture progressive du marché algérien aux exportations européennes, ce qui devrait bénéficier en priorité aux entreprises françaises, la France étant le premier partenaire commercial de ce pays.

---

<sup>1</sup> Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

*\* d'intérêt général*

Le nouvel accord permettra de renforcer les relations euro-algériennes, non seulement en aidant à la modernisation du pays et à sa mise à niveau économique après une période de forte instabilité intérieure, mais également en favorisant son ouverture politique.

Au-delà de ces mérites propres, il contribue à ouvrir la voie à la coopération régionale en Méditerranée et plus particulièrement avec le Maghreb. A cet égard, il viendra compléter le dispositif d'accords de ce type déjà conclus ou en vigueur entre l'Union européenne et les pays de la région : Israël, OLP (accord intérimaire), Jordanie, Maroc, Tunisie et plus récemment Egypte.

Enfin, en raison de son poids politique, démographique et économique au Maghreb, l'Algérie est un partenaire essentiel à la réussite du processus euro-méditerranéen. La signature par l'Algérie de son accord d'association participe directement de la mise en oeuvre de ce processus et renforce sa crédibilité.

*\* financière*

L'accord d'association ne comporte pas de dispositions autres que générales, sur les instruments et les moyens financiers qui seront mis en oeuvre. Ceux-ci seront prélevés sur l'enveloppe indicative de 5,35 milliards d'euros du règlement MEDA pour la période 2000/2006. Ce règlement financier correspond à des dons destinés à de « l'aide-projets » ou de l'aide budgétaire.

*\* de simplification des formalités administratives*

Sans objet.

*\* de complexité de l'ordonnancement juridique*

Un seul accord remplacera désormais les deux accords de 1976, ce qui simplifiera l'ordonnancement juridique.