

N° 218

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 janvier 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord de partenariat pour la coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Irak et sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Irak, d'autre part,

Par M. Claude NOUGEIN,

Sénateur

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1339, 1340, 2254, 2255, T.A. 422 et 423

Sénat : 116, 117, 219 et 220 (2014-2015)

AVANT-PROPOS	5
1ÈRE PARTIE : L'IRAK, UN ÉTAT EN GRANDE DIFFICULTÉ	7
I. UN PAYS EN PROIE À LA GUERRE CIVILE	7
A. UN ETAT DIVISÉ	7
1. <i>Des divisions politiques profondes</i>	7
2. <i>Une autonomisation plus grande du Kurdistan irakien</i>	9
3. <i>Une politique extérieure très marquée par les enjeux internes</i>	10
4. <i>La crise syrienne constitue un facteur de déstabilisation supplémentaire</i>	11
5. <i>Depuis le retrait négocié des forces américaines, le gouvernement irakien n'a pas été capable de maintenir la sécurité intérieure</i>	11
B. UN ETAT FRAGILISÉ ET VULNÉRABLE	12
1. <i>Un Etat en proie à la guerre civile</i>	12
2. <i>La reconstruction de l'Etat à reprendre</i>	14
II. UNE ÉCONOMIE AFFAIBLIE	15
A. UN REDRESSEMENT INTERROMPU	15
B. LA RÉGION AUTONOME DU KURDISTAN N'ÉCHAPPE PLUS À CES DIFFICULTÉS	17
2È PARTIE : LES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE ET AVEC LA FRANCE	19
I. AVEC L'UNION EUROPÉENNE	19
A. UNE RELATION CLASSIQUE AVEC UN PAYS TIERS	19
B. DES PROJETS NOMBREUX	19
C. DES RÉSULTATS MITIGÉS	20
D. DES RELATIONS ÉCONOMIQUES POTENTIELLEMENT IMPORTANTES	21
II. AVEC LA FRANCE	21
A. LES RELATIONS POLITIQUES	21
B. LES ÉCHANGES ÉCONOMIQUES	23
1. <i>Une relation commerciale importante, mais en deçà de son potentiel</i>	23
2. <i>Les investissements français en Irak</i>	25

C. LES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	26
1. <i>La coopération culturelle</i>	26
2. <i>La coopération éducative et linguistique</i>	27
3. <i>La coopération universitaire</i>	29
4. <i>L'appui à la société civile et la coopération en matière de gouvernance</i>	30
5. <i>Une coopération qui se poursuit avec difficulté</i>	31
D. DES RELATIONS SÉCURISÉES PAR DES ACCORDS BILATÉRAUX	32
1. <i>L'accord de coopération en matière de défense</i>	32
2. <i>L'accord Coface</i>	33
3. <i>L'accord AFD</i>	33
4. <i>L'accord de protection des investissements signés en 2010 sera soumis prochainement au Parlement</i>	35
3^E PARTIE : LES ACCORDS	37
I. L'ACCORD SIGNÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE ET SES ETATS MEMBRES EN 2012	37
A. LE CONTENU DE L'ACCORD	37
1. <i>Le dialogue politique et la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité</i>	37
2. <i>Le commerce et les investissements</i>	39
3. <i>Le développement d'une coopération sectorielle très étoffée</i>	42
4. <i>Les questions de justice, de liberté et de sécurité (titre IV)</i>	43
5. <i>Stipulations institutionnelles, générales et finales</i>	45
B. L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION (APC) CONFIRME LA DÉTERMINATION DE L' UNION EUROPÉENNE À RENFORCER ET À ÉLARGIR SON SOUTIEN À L'IRAK.....	46
II. UN ACCORD BILATÉRAL SUR LES RELATIONS CULTURELLES	48
A. LE CONTEXTE	48
B. UN ACCORD-CADRE CLASSIQUE ET COMPLET DONT LE CONTENU RESTE DÉPENDANT DE L'INITIATIVE DES PARTIES.....	48
1. <i>Un support juridique unique pour favoriser la coopération bilatérale</i>	48
2. <i>Un champ d'actions étendu</i>	49
3. <i>Les stipulations relatives à la mise en œuvre de la coopération</i>	50
4. <i>Stipulations finales</i>	51
CONCLUSION	53
EXAMEN EN COMMISSION	55
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57

AVANT-PROPOS

Le Sénat est saisi de deux projets de loi autorisant,

- pour le premier (n° 116)¹, l'approbation de l'accord de partenariat pour la coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Irak ;

- et pour le second (n° 117)², la ratification de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Irak, d'autre part.

Ces projets de loi ont fait l'objet d'un rapport commun de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale³, saisie en premier et ont été adoptés le 20 novembre 2014.

Votre Rapporteur a estimé logique également de présenter ensemble ces deux projets qui s'inscrivent dans la cadre d'une reprise des relations avec l'Irak, interrompues depuis la guerre du Golfe avec l'Irak en 1990-1991.

Après l'intervention militaire d'une coalition menée par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne en 2003, l'adoption d'une nouvelle constitution et le déroulement d'élections législatives ont permis une reprise des relations dans des conditions plus pérennes.

C'est ainsi que des négociations en vue d'un accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et l'Irak ont été ouvertes en novembre 2006, accord paraphé le 13 novembre 2009 et signé à Bruxelles le 11 mai 2012.

C'est ainsi qu'à la suite de visites des plus hauts dirigeants des deux Etats, plusieurs accords bilatéraux entre la France et l'Irak ont été signés en novembre 2009.

Le contexte intérieur irakien n'a pas permis une mise en œuvre complète des accords bilatéraux, et le bilan de la coopération européenne s'est avéré mitigé.

La situation s'est considérablement dégradée en 2014 avec les offensives du groupe terroriste Daech, conduisant à une intervention militaire de la France et de certains pays membres de l'Union européenne aux côtés du gouvernement irakien dans la lutte contre le terrorisme au sein d'une coalition internationale. On pourrait dès lors s'interroger sur le décalage entre les besoins prioritaires de l'Irak et l'examen de ces projets de loi. D'autant que la situation sécuritaire ne permet pas d'escompter leur mise en œuvre complète avant plusieurs mois ou années.

¹ <http://www.senat.fr/leg/pjl14-116.html>

² <http://www.senat.fr/leg/pjl14-117.html>

³ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2255.asp>

Pour autant, ces accords offrent un cadre pour les développements futurs et pour certains aspects (gouvernance, lutte contre le terrorisme, droit de l'homme) d'ores et déjà utiles aux nouvelles autorités irakiennes pour la stabilité de la situation politique et reprendre le dialogue avec les minorités tentées par un rapprochement avec Daech. Leur ratification permettra d'afficher à l'égard du nouveau gouvernement irakien une forme de bienveillance et d'encouragement et d'être en mesure au fur et à mesure de la stabilisation de la situation de répondre plus facilement aux besoins structurels de l'Irak, et ainsi de conforter et de développer nos positions sur le plan économique.

1ÈRE PARTIE : L'IRAK, UN ÉTAT EN GRANDE DIFFICULTÉ

I. UN PAYS EN PROIE À LA GUERRE CIVILE

Fondée sur des motifs contestables et avec des objectifs hors d'atteinte, l'intervention des États-Unis et de ses alliés en Irak en 2003 a mis fin au régime autoritaire et brutal de Saddam Hussein, caractérisé par son bellicisme tant à l'égard de pays voisins (guerre contre l'Iran de 1980 à 1988, invasion du Koweït et guerre du Golfe en 1990-1991), que contre sa propre population (massacres, utilisation d'armes chimiques ou nucléaires appauvries contre la partie kurde et le sud).

Pour autant, elle n'a pas permis de stabiliser la situation politique intérieure. Le pays, profondément divisé entre les populations arabes (75%), kurdes (20%) et turkmènes et assyriennes (5%), entre les appartenances religieuses chiites (majoritaire, 60 à 65%) et sunnites (30 à 35%), mais aussi chrétiennes, yézidis... et tribales, est confrontée à des tensions exacerbées.

A. UN ETAT DIVISÉ

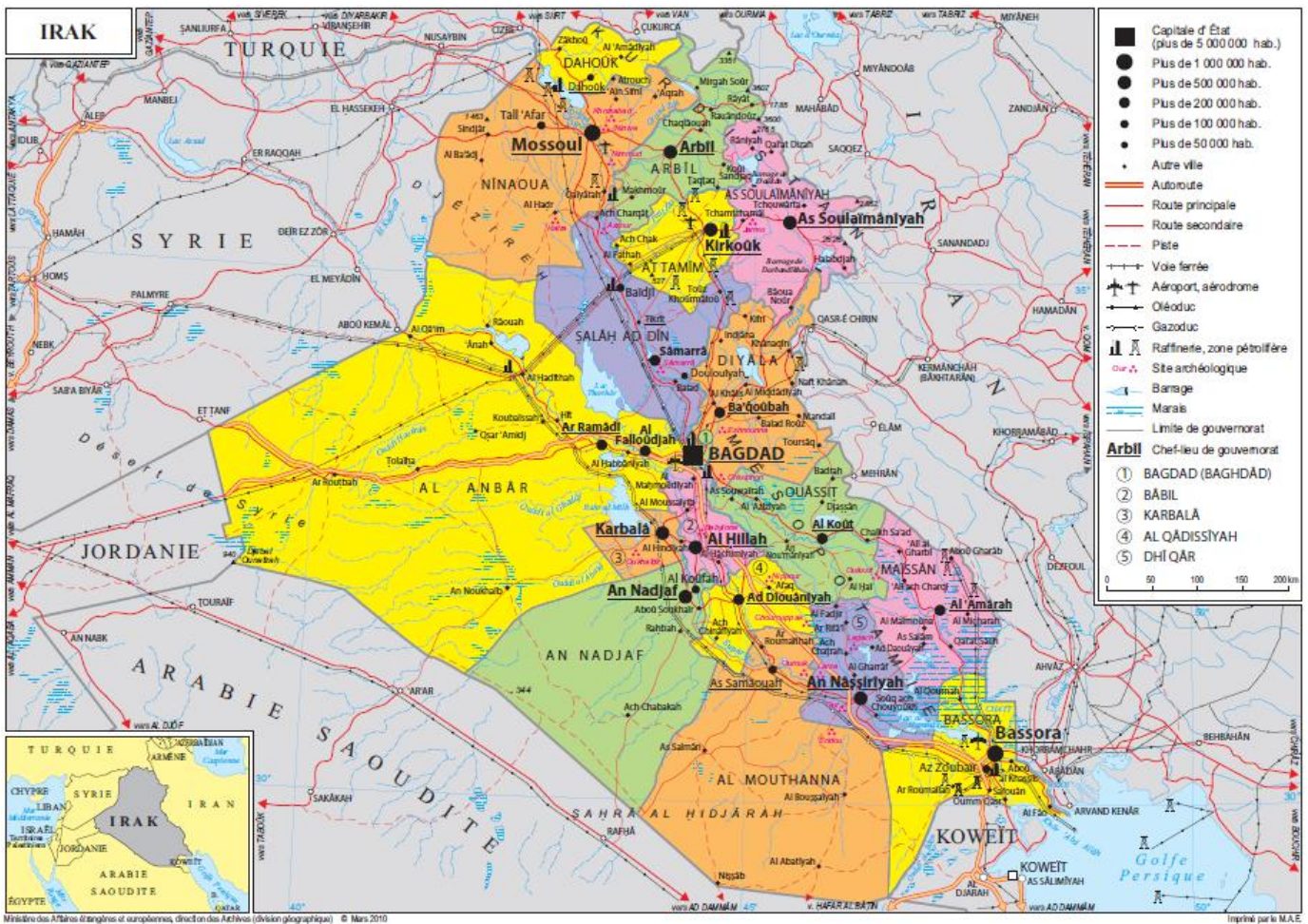
L'Irak a certes recouvré sa pleine souveraineté en 2005 après l'adoption par referendum d'une Constitution qui instaure une république fédérale démocratique et parlementaire¹, mais la situation intérieure reste d'une grande complexité, d'une grande instabilité et d'une grande insécurité.

1. Des divisions politiques profondes

Cette situation a conduit à de fortes tensions institutionnelles et a entravé l'action du gouvernement Al-Maliki qui a plutôt accentué les clivages qu'il n'a cherché à rapprocher les positions en menant une politique de plus en plus répressive et autoritaire.

En outre, nombre d'anciens cadres du régime baasiste ou de l'armée irakienne sous le régime précédent restent exclus des fonctions publiques, nombre de groupes s'appuient sur des milices armées, et des groupes terroristes, notamment dans les provinces sunnites, plus ou moins liés à Al-Qaida n'ont jamais cessé leurs activités.

¹ S'appuyant sur la majorité du Conseil des Représentants, le Premier ministre est le responsable de la conduite des affaires de l'Etat et le chef des armées.



Depuis 2012, le pays traverse une importante crise politique en raison de l'opposition au Premier ministre M. Nouri Al-Maliki très critiqué par ses adversaires sunnites et kurdes qui lui reprochent l'absence de mise en œuvre de certaines dispositions de l'accord d'Erbil de novembre 2010 (désignation des ministres en charge des questions de sécurité, création du Conseil national des politiques stratégiques), ses méthodes expéditives, son sectarisme, sa volonté de concentration des pouvoirs marginalisant leurs communautés. Au sein même du camp chiite, de vives critiques se sont fait jour de la part des principaux rivaux du Premier ministre, MM. Amar al-Kakin et Moqtada al-Sadr.

A l'issue des élections législatives du 30 avril 2014, la scène politique apparaît fortement fragmentée, selon des lignes confessionnelles et communautaires.

Ceci a eu pour conséquences de pousser la communauté kurde à privilégier la carte de l'autonomie la plus large et de précipiter la communauté sunnite dans la rébellion comme on a pu le constater dès le début de l'année 2014.

2. Une autonomisation plus grande du Kurdistan irakien

Dans le cadre de cette république fédérale, la Constitution prévoit la possibilité pour un ou plusieurs des 18 gouvernorats, de constituer une région sur proposition qui doit être approuvée par un référendum local. Il n'existe pour l'instant qu'une seule région constituée, la région autonome du Kurdistan irakien qui regroupe les trois gouvernorats de Dohuk, Erbil et Salaheddine et qui est administrée par le Gouvernement régional kurde.

Cette région, qui compte près de six millions d'habitants, connaît, depuis 2003, un développement économique important qui s'appuie sur une situation sécuritaire stable, un secteur privé dynamique et une politique d'ouverture aux investissements étrangers.

Alors que l'Irak est confronté à une grave crise sécuritaire et politique, les autorités kurdes expriment aujourd'hui ouvertement la possibilité d'une indépendance.

La scène politique est dominée par le Parti Démocratique du Kurdistan (PDK). Outre le Président de la région M. Massoud Barzani, son neveu, M. Nechirvan Barzani, en est le premier ministre depuis 2011, après avoir occupé le même poste de 2006 à 2009. Les résultats de l'élection du Parlement de la région du 21 septembre 2013 sont venus confirmer cette situation : le PDK a recueilli 38% des suffrages contre 18% à l'Union Patriotique du Kurdistan (UPK), rivale historique du PDK affaiblie par l'absence, pour raison de santé depuis novembre 2012, de son chef, le précédent Président de l'Irak M. Jalal Talabani. Dans le même temps, le parti Gorran, une scission de l'UPK apparue en 2009 et devenue le principal parti d'opposition, rassemblait 24% des voix et les partis islamistes 15%.

Après plusieurs mois de tractations, un nouveau gouvernement a été formé le 18 juin 2014. M. Nechirvan Barzani a été reconduit dans ses fonctions de Premier ministre et un accord a été trouvé pour associer l'UPK, Gorran et les partis islamistes. Au début de l'année, M. Massoud Barzani avait vu son mandat prolongé jusqu'au 19 août 2015, alors que l'élection du Président de la région devait se tenir en novembre 2013. La Constitution kurde, adoptée en 2009, qui aurait rendu possible un nouveau mandat pour M. Barzani, n'a toujours pas été ratifiée en l'absence de consensus sur la nature présidentielle ou parlementaire du régime de la région autonome.

Du fait de sa situation sécuritaire relativement bonne¹ jusqu'à l'offensive de Daech au cours de l'été 2014, de l'émergence d'un secteur privé et d'une politique d'ouverture affichée vis-à-vis de l'extérieur, le Kurdistan a bénéficié d'une situation économique favorable qui a renforcé sa capacité d'autonomie (près d'un tiers des réserves pétrolières irakiennes se trouveraient au Kurdistan).

¹ Un attentat, le premier depuis 2007, a toutefois frappé Erbil le 29 septembre 2013.

Plusieurs différends alimentent toutefois les tensions entre Erbil et Bagdad : la question des « territoires disputés », zones de population mixte, dont les Kurdes demandent le rattachement à leur région ; la question de l'intégration des peshmergas, les forces armées kurdes, au sein des forces armées fédérales ; les questions budgétaires et pétrolières, la volonté de la région kurde d'exporter directement le pétrole produit sur son territoire. Un accord signé avec la Turquie en ce sens en novembre 2013 a suscité l'ire de Bagdad¹. Le renforcement des relations entre la Turquie et le Gouvernement régional kurde (GRK) constitue une autre source de tensions. Après des années de conflit larvé, la Turquie est en effet devenue le premier investisseur au Kurdistan irakien alors qu'Erbil apporte un soutien précieux au gouvernement turc, dans son processus de résolution de la question kurde. Ce dialogue étroit est perçu par Bagdad comme un facteur de division interne.

3. Une politique extérieure très marquée par les enjeux internes

Si la politique étrangère de l'Irak est marquée par la volonté de réintégrer son environnement régional et de recouvrer sa stature internationale, elle reste entravée par les difficultés internes.

Les relations **avec les pays du Golfe** ont connu une forme de normalisation mais restent difficiles, en particulier avec l'Arabie saoudite et le Qatar, inquiets de l'émergence d'un pouvoir chiite à Bagdad. Les relations avec le Koweït se sont améliorées avec le règlement, en 2013, de plusieurs différends issus de la guerre du Golfe.

Les relations **avec la Turquie** restent difficiles, le développement des liens économiques, notamment en matière énergétique, entre Ankara et la région du Kurdistan, constitue le principal irritant. En ce qui concerne les velléités indépendantistes kurdes, les autorités turques ont exprimé leur souhait de préserver l'unité de l'Irak, même si un retour au *statu quo ante* est jugé impossible. A défaut d'un réel système fédéral pour l'Irak, avec plus de prérogatives pour Erbil, notamment dans le domaine énergétique, la Turquie pourrait s'accommoder, *in fine*, d'un Kurdistan irakien indépendant. Paradoxalement, un tel scénario, que la Turquie souhaite toutefois retarder le plus possible, pourrait présenter un certain intérêt pour Ankara, tant sur le plan sécuritaire qu'économique.

Les relations **avec l'Iran** sont bonnes. Téhéran déploie en Irak une influence politique, économique et religieuse en s'appuyant sur les liens

¹ Cet accord prévoyant l'acheminement du pétrole kurde directement vers la Turquie, a été conclu le 27 novembre 2013 entre Ankara et Erbil. Alors que les premières exportations ont débuté au début de l'année, Bagdad a saisi la Chambre de commerce internationale (ICC), dénonçant des transferts illégaux et contraires à la Constitution irakienne et entraînant des mesures de rétorsion du gouvernement fédéral en janvier 2014 comme la suspension du paiement des fonctionnaires de la région.

établis avec l'actuelle classe politique irakienne avant 2003 et sur la proximité culturelle entre les deux pays. Des irritants demeurent cependant : le souvenir de la guerre irako-iranienne (1980-1988), la crainte de voir ressurgir un rival pétrolier et un concurrent spirituel puisque les principaux lieux saints chiïtes sont situés en Irak, la question du partage des eaux du Chatt Al Arab.

4. La crise syrienne constitue un facteur de déstabilisation supplémentaire

Elle exacerbe la division du pays selon les lignes confessionnelles : les chiïtes redoutent l'émergence d'un pouvoir sunnite à Damas alors que les sunnites irakiens espèrent une chute rapide du régime alaouite de M. Bachar Al-Assad ; des combattants irakiens sont engagés au soutien des deux camps en Syrie. Les Kurdes privilégient les intérêts des Kurdes syriens.

L'Etat islamique de l'Irak et du Levant (Daech) est engagé fortement en Syrie, où il se taille un territoire à la frontière irakienne qui va servir de base arrière à son intervention de plus en plus active en Irak, liant ainsi les deux théâtres.

5. Depuis le retrait négocié des forces américaines, le gouvernement irakien n'a pas été capable de maintenir la sécurité intérieure

L'accord de retrait des forces américaines, adopté par le Parlement irakien le 27 novembre 2008, a abouti au départ des forces américaines de combat d'Irak, le 31 août 2010. 50 000 soldats américains sont restés sur place après cette date pour des actions de formation et d'encadrement.

Mais un retrait complet est intervenu le 18 décembre 2011 à la demande des autorités irakiennes, de façon sans doute un peu précipitée, ne permettant pas la mise sur pied d'une armée nationale efficace.

Après le retrait des forces américaines en décembre 2011, l'administration américaine s'est efforcée de changer la nature de l'engagement américain en Irak pour le rendre essentiellement civil. Un accord-cadre stratégique concernant l'assistance civile structure la relation bilatérale. Cet engagement couvre les domaines de coopération possible entre Washington et Bagdad en fonction des besoins (promotion de « l'intégration des forces kurdes parmi les forces nationales », soutien aux tribus sunnites qui luttent contre les groupes terroristes, règlement des différends frontaliers entre Kurdes et Arabes notamment autour de la ville de Kirkuk, adoption d'une loi sur les hydrocarbures, retour sur la scène régionale et internationale de l'Irak, règlement des différends avec le Koweït). En 2013, le département d'État disposait d'un budget de plus d'un milliard de dollars pour mener différents programmes d'aide économique et d'échanges éducatifs et culturels. Les Etats-Unis sont le 4^e pays d'accueil des étudiants irakiens (derrière la Jordanie, la Malaisie et le Royaume-Uni).

B. UN ETAT FRAGILISÉ ET VULNÉRABLE

1. Un Etat en proie à la guerre civile

Alors que la violence avait connu un reflux entre 2009 et 2012, la situation sécuritaire s'est fortement dégradée depuis le printemps 2013 en raison des tensions politiques et de la crise syrienne ainsi que de la politique sectaire du Premier ministre M. Al-Maliki.

Près de 10 000 personnes ont été tuées en 2013 et plus de 10 000 au cours des huit premiers mois de 2014, dans des actions terroristes qui sont principalement le fait d'organisations alors liées à Al-Qaïda et notamment l'Etat islamique en Irak et au Levant (Daech)¹ qui cible le pouvoir et la population chiite. La population civile reste la plus touchée mais les forces de sécurité sont ciblées de manière croissante.

Les autorités se sont avérées impuissantes à endiguer la violence et ont perdu le contrôle de territoires de plus en plus importants dans les provinces d'Ambar et de Ninive limitrophes de la Syrie avec la chute des villes de Ramadi et Falloujah en janvier 2014 au profit d'insurgés liés à Daech. Les attentats s'étendent désormais à tout le pays y compris le sud et la région du Kurdistan.

a) L'offensive de Daech

Durant le printemps et l'été 2014, l'insurrection conduite par Daech et qui s'appuie sur certaines tribus sunnites et d'anciens cadres du parti Baas (formation soutenant Saddam Hussein) s'est développée, prenant le contrôle de Mossoul, Sinjar, Zoummar, Ain Zala et Batma, menaçant directement Erbil et s'approchant de Bagdad après la déroute de l'armée irakienne abandonnant ses positions et une quantité importante d'armements modernes.

Daech a étendu son influence sur environ un tiers du territoire irakien (90% des régions traditionnellement sunnites) – et autant en Syrie – où il s'efforce de contrôler les nœuds de communication, les principaux axes stratégiques, mais aussi les ressources économiques.

L'organisation dispose notamment depuis la prise de Mossoul de ressources financières et militaires conséquentes. Ses effectifs pourraient atteindre 30 000 combattants.

Daech représente aujourd'hui une menace durable dans la mesure où il cherche à s'étendre dans la région (Liban, Palestine, Jordanie). Sa campagne militaire et insurrectionnelle s'accompagne d'une offensive médiatique agressive, notamment sur Internet, destinée à accroître l'impact

¹ Daech (acronyme en arabe de l'Etat Islamique en Irak et au Levant), organisation terroriste inscrite sur la liste de sanctions des Nations unies contre Al-Qaïda.

psychologique de ses actions à terroriser les populations, à inciter tous les musulmans à s'installer sur le territoire du « califat » et à recruter des combattants étrangers en provenance d'Afrique du Nord, d'Europe, du Moyen-Orient et du Caucase. Ceux-ci représentent un risque considérable à leur retour en Europe, mais également dans les pays d'Afrique du Nord (Tunisie, Maroc, Libye, Algérie). La mise en scène macabre de l'exécution par décapitation de deux journalistes américains et d'un travailleur humanitaire britannique, mais plus encore les exécutions, les enlèvements (notamment de femmes), les conversions forcées participent de cette triple visée.

b) Cette offensive a conduit le gouvernement irakien à solliciter l'appui militaire de pays alliés

Dans le nord de l'Irak, la contre-offensive conduite depuis le 8 août par les troupes kurdes et l'armée fédérale irakienne, appuyée par une campagne de frappes américaines ciblées, a permis de desserrer l'étau de Daech. Elle a permis d'arrêter la progression de Daech, de désorganiser ponctuellement les terroristes, et de briser le siège du Djebel Sinjar, où plusieurs dizaines de milliers de yézidis étaient piégés, ainsi que celui d'Amerli, où plus de 10 000 turkmènes chiites étaient isolés. Elle s'est traduite par la reprise du contrôle de sites stratégiques, tels que le barrage de Mossoul.

Les frappes aériennes américaines se sont accompagnées d'une meilleure coordination entre forces kurdes et forces irakiennes. Par ailleurs, des livraisons d'armes au Kurdistan irakien sont réalisées par plusieurs Etats, dont la France, en accord avec Bagdad, afin de pallier les insuffisances de l'armement kurde face aux équipements militaires sophistiqués de Daech.

Le champ d'opération des frappes américaines s'est élargi au-delà du front kurde, avec des raids opérés sur la province sunnite d'al-Anbar le 4 septembre et des bombardements visant les positions de Daech à proximité de Bagdad le 15 septembre.

A la demande des autorités irakiennes, l'aviation française a procédé à ses premières frappes en Irak, le 19 septembre. La prolongation de cette opération extérieure « Chammal » a été autorisée par le Parlement qui s'est prononcé le 13 janvier 2015 en application de l'article 35 de la Constitution.

c) L'avancée de Daech a conduit à une aggravation brutale de la situation humanitaire

Les Nations unies estiment à 1,8 million le nombre de déplacés irakiens, dont 850 000 se sont réfugiés dans la région autonome du Kurdistan. Dans les territoires qu'il contrôle, Daech cible délibérément les minorités ethniques et religieuses. Les pays membres de la coalition ont organisé plusieurs parachutages humanitaires sur les régions assiégées.

La France a également acheminé une centaine de tonnes de fret humanitaire à destination d'Erbil. Les livraisons sont désormais effectuées dans le cadre du pont aérien humanitaire coordonné par l'Union européenne.

2. La reconstruction de l'Etat à reprendre

a) Un changement de gouvernement bénéfique, mais aux commandes d'un Etat faible

Le gouvernement de M. Al-Maliki, très critiqué, a espéré conforter son pouvoir à l'issue des élections législatives du printemps 2014 qui se sont déroulées dans un climat d'insécurité et sur une partie seulement du territoire. La dégradation de la situation et la perte du soutien dont il disposait tant des Etats-Unis que de l'Iran ont conduit à son remplacement en septembre 2014.

Le gouvernement de rassemblement formé par M. Haïder Al-Abadi a obtenu la confiance du Parlement le 8 septembre, par 177 voix sur 328, à l'issue de tractations intenses. Chaque partie a dû se résoudre à d'importantes concessions, et surmonter les divisions pour permettre la formation du nouveau gouvernement. Cette étape a été saluée par la communauté internationale comme un pas important sur la voie de la réconciliation et du redressement de l'Irak.

Le programme de politique générale du nouveau Premier ministre, qui se donne pour priorité la réconciliation de toutes les composantes de la population irakienne, constitue un engagement en faveur de la consolidation de l'Etat de droit, d'une organisation plus décentralisée, de la neutralité de la fonction publique et des forces de sécurité. La reprise en main des forces armées qui se sont effondrées lors de l'offensive de Daech au cours de l'été 2014 reste un enjeu important.

b) Un Etat divisé

Le sentiment d'exclusion de la communauté sunnite, systématiquement marginalisée, demeure un terreau propice pour Daech. La réintégration des sunnites dans le jeu politique et institutionnel est cruciale. Toutefois, les sunnites présentent un front désuni. Si une partie adhère au processus politique en cours et participe au gouvernement, beaucoup n'accordent plus aucun crédit au système étatique à Bagdad et craignent des représailles de la part des milices chiites extrémistes.

L'attribution des postes-clés de la Défense et de l'Intérieur disputés entre chiites et sunnites, un temps retardée à un ancien officier de l'armée de l'air (sous Saddam Hussein) M. Obaldi et au chef du parti chiite Badr (proche de l'Iran), M. Ghabane, apparaît comme un compromis et montre une volonté de rassemblement.

Les Kurdes, l'une des principales forces d'opposition à l'ancien Premier ministre irakien M. Nouri Al-Maliki, ont exigé un accord écrit assorti d'un calendrier de mise en œuvre des engagements pris par le Premier ministre¹. Confrontés à la même menace de Daech et alliés dans le combat, la région autonome et le gouvernement fédéral sont conduits à s'entendre. La conclusion d'un accord intérimaire budgétaire et pétrolier², le 2 décembre dernier, apparaît comme un élément positif.

Pour rétablir la souveraineté de l'Etat, le gouvernement de M. Al-Abadi doit à la fois faire des concessions aux différentes composantes irakiennes, sans susciter l'ire de la majorité chiite et de sa frange la plus radicale. On mesure la complexité de la tâche.

c) Un Etat assisté

Fragile, le processus politique a besoin d'être soutenu par la communauté internationale. Le déplacement du Président de la République le 12 septembre a permis de marquer le soutien politique et la solidarité concrète de la France aux nouvelles autorités irakiennes. Ce déplacement à haute portée symbolique, le premier d'un chef d'Etat après l'investiture de M. Al-Abadi, a permis de préparer la Conférence sur la paix et la sécurité en Irak, réunie à Paris le 15 septembre 2014, qui a apporté le soutien résolu des vingt-neuf pays et organisations participants aux autorités irakiennes dans la voie du rassemblement et du redressement comme dans la lutte, sous toutes ses formes, contre Daech.

II. UNE ÉCONOMIE AFFAIBLIE

A. UN REDRESSEMENT INTERROMPU

Dans ce contexte, la performance économique et financière de l'année 2013 a marqué une rupture par rapport à celles des années précédentes qui s'avéraient encourageantes³. L'année 2014 sera bien pire encore compte tenu de la guerre civile.

¹ Massoud Barzani avait demandé, au début de l'année 2014, au parlement régional de fixer les modalités d'un référendum sur l'indépendance, estimant que le Kurdistan n'aurait d'autre choix que de se séparer du reste de l'Irak si un État véritablement démocratique et fédéral n'est pas institué. En retour, le Premier ministre irakien, alors, Nouri A-Maliki, avait accusé les Kurdes de collusion avec l'insurrection et de chercher à tirer profit de la situation sécuritaire.

² Il permet de reprendre les versements fédéraux vers le GRK (17% des recettes pétrolières de l'Etat fédéral) et de refaire passer sous contrôle fédéral les exportations de 550 kb/j (250 issus des champs du GRK et 300 issus des champs de Kirkouk qui appartiennent à la zone disputée), ce qui devrait permettre d'accroître les exportations totales de brut irakien l'an prochain : <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/12/iraq-kurdistan-oil-agreement-relations.html>

³ Dans une note de juin 2013 portant sur la situation économique et financière en 2012 et la perspective 2013, la direction générale du Trésor estimait que : « Globalement, les perspectives de l'économie irakienne semblent donc favorables à moyen et long termes en raison du maintien d'une forte

Même si elles augmentent légèrement par rapport à ce qu'elles ont été en 2013, **la production et les exportations de pétrole brut seront sensiblement inférieures aux projections établies en début d'année¹**. D'abord parce que la contribution des champs du Nord est nulle depuis la fin du mois de mars et a toute chance de le rester dans le proche avenir². Ensuite parce que la contribution de la région autonome du Kurdistan aux exportations de pétrole a été suspendue depuis la fin de l'automne 2012. Enfin parce que la région autonome du Kurdistan a progressivement pris les dispositions et engagé les travaux nécessaires pour développer sa production d'hydrocarbures et en exporter directement une fraction croissante sans dépendre en quoi que ce soit de Bagdad³.

La stagnation de la production d'hydrocarbures et la dégradation marquée du contexte sécuritaire pèsent mécaniquement sur la vie des affaires, en conséquence **la croissance en volume du PIB sera vraisemblablement inférieure à ce qu'elle a été en 2013⁴ et ne devrait pas excéder 2%**, ce qui aura des conséquences sur le taux de chômage lequel serait ainsi passé de 16% de la population active à la fin de l'année 2013 à 30% de la population active à la fin du mois de juillet 2014. S'y ajoute en ce début d'année 2015 la baisse des prix du pétrole.

La situation des comptes extérieurs est appelée à se dégrader mécaniquement. Le compte courant pourrait passer de l'équilibre à un déficit compris entre 8 et 9 milliards de dollars suivant les hypothèses. Le déficit de la balance des paiements déboucherait sur une diminution des avoirs extérieurs de la banque centrale pour la première fois depuis plus de 10 ans⁵.

croissance de la production pétrolière et de l'exploitation à venir des gisements de gaz dont dispose le pays. Pour autant, le taux de chômage affectant la population active (18,5% selon le Bureau International du Travail ; 30% non officiels en l'absence de statistiques fiables), l'insatisfaction croissante des jeunes face à un avenir incertain (population jeune, 21 ans en moyenne), les distances prises par la région autonome du Kurdistan vis-à-vis du pouvoir central et la recrudescence de la violence observée depuis le printemps 2013, dans tout le pays et notamment à Bagdad, tempèrent quelque peu ce constat. Ainsi situé au carrefour des tensions régionales, l'Irak peine à conforter son attractivité auprès de la communauté d'affaires internationale ». <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/387092>

¹ La production est passée de 2,996 M de b/j au cours des sept premiers mois de l'année 2013 à 3,102 M de b/j au cours des sept premiers mois de l'année 2014. Quant aux exportations, elles n'ont augmenté que marginalement, passant de 2,438 M de b/j à 2,483 M de b/j dans le même temps.

² Le pillage de la production en zone occupée par Daech qui constitue pour le mouvement terroriste une source de revenus que la coalition essaie de tarir (bombardement d'installations, et intervention plus complexe sur les circuits clandestins de distribution).

³ Des perspectives de reprise sont toutefois envisageables pour 2015 sur la base de l'accord passé le 2 décembre 2014 entre le gouvernement fédéral et la Région autonome du Kurdistan.

⁴ La croissance en volume du PIB s'est établie à 4,2% en 2013.

⁵ Toutefois, cette situation est surmontable. D'abord parce que le déficit des comptes extérieurs restera limité. Ensuite parce que les avoirs extérieurs de la banque centrale représenteraient encore 73 milliards de dollars, soit plus de huit mois d'importations de biens et services. Enfin, parce que les annulations intervenues au milieu des années 2000 et le paiement à bonne date des échéances « post cut off date » ont permis de ramener la dette extérieure à un montant qui ne devrait pas excéder 26,6 milliards de dollars soit 10,7% du PIB, en fin d'année.

Les exportations de pétrole représentant près de 93% des recettes budgétaires, la principale inconnue porte sur ce que pourrait être le niveau du déficit public et, plus encore, sur son financement. La situation des comptes publics s'était sensiblement dégradée¹ en 2013.

S'agissant du niveau que pourrait atteindre le déficit public, tous les facteurs ne jouent pas nécessairement dans le même sens. S'il est vrai que les recrutements opérés à l'époque où M. Al-Maliki était Premier Ministre, l'afflux des réfugiés et les opérations militaires qu'il a fallu conduire depuis la fin de l'année 2013 exercent une pression forte sur l'évolution de la dépense publique, la suspension *sine die* des transferts de l'État fédéral à la région autonome du Kurdistan² et la stagnation des dépenses civiles en capital jouent mécaniquement en sens inverse. Dans ce contexte, l'exécution budgétaire aurait été moins tendue que prévu. Cela étant et sauf à ce que la contribution du Kurdistan aux exportations reprenne (ce qui permettrait d'en augmenter le niveau), les informations disponibles permettent de penser que le déficit public pourrait être compris entre 3% et 6% du PIB dans le meilleur des cas. Il pourrait être plus élevé si les opérations militaires venaient à peser dans des proportions plus importantes que prévu à ce stade sur les dépenses publiques, ce qu'il ne faut évidemment pas exclure.

Quel que soit le montant du déficit *in fine*, les problèmes posés par son financement seront plus compliqués que par le passé. D'abord, parce que les avoirs du *Development Fund of Iraq* (qui ont été massivement sollicités en 2013) ne permettront de le couvrir qu'en partie. Ensuite, parce que la législation interdit au Gouvernement de solliciter la banque centrale pour le faire. Enfin, parce que les émissions de titres publics ont toute chance de n'être souscrites que par les banques publiques et les institutions publiques de prévoyance sociale, les unes les autres pouvant, si nécessaire, être placées sous instruction de faire.

B. LA RÉGION AUTONOME DU KURDISTAN N'ÉCHAPPE PLUS À CES DIFFICULTÉS

Du fait de sa situation sécuritaire relativement plus stable, de l'émergence d'un secteur privé et d'une politique d'ouverture affichée vis-à-vis de l'extérieur (exemption d'impôts sur le revenu et de taxes sur les bénéfices pendant 10 ans), **la région autonome du Kurdistan bénéficiait d'une situation économique favorable et offrait de nombreuses**

¹ Les comptes publics étaient passés d'un excédent supérieur à 4% du PIB en 2012 à un déficit voisin de 6% du PIB en 2013.

² 17% des recettes pétrolières : suspendu en raison du contentieux en cours (voir page 10).

opportunités d'investissement¹. La crise sécuritaire et politique que connaît l'Irak entrave cependant fortement l'activité économique. Bagdad a suspendu le paiement des fonctionnaires de la région kurde en janvier pour protester contre l'accord pétrolier signé avec la Turquie, la région autonome du Kurdistan est confrontée à un important manque de liquidités et a dû stopper de nombreux projets. La région doit par ailleurs gérer l'afflux de près d'un million de déplacés internes qui ont fui les combats entre l'insurrection sunnite et l'armée.

¹ Près d'un tiers des réserves pétrolières irakiennes se trouverait dans la région autonome du Kurdistan : la production actuelle est de 300.000 b/j avec un objectif de d'1 mb/j en 2016. Le secteur des services est particulièrement dynamique (téléphonie, hôtellerie,...). Pour autant, les infrastructures de transports, le secteur bancaire et le tissu industriel restent à développer. La modernisation du secteur agricole au Kurdistan, où 70% des besoins agroalimentaires sont importés, est une des priorités du gouvernement régional.

2^E PARTIE : LES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE ET AVEC LA FRANCE

I. AVEC L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne dispose depuis 2005 d'une délégation à Bagdad.

A. UNE RELATION CLASSIQUE AVEC UN PAYS TIERS

Compte tenu de sa situation particulière dans les années de 1990 à 2003, peut-être aussi de sa taille et de ses capacités internes de développement, l'Irak n'a pu être associé à la démarche alors en gestation de partenariat avec les pays de la rive sud et de la rive est de la Méditerranée à l'instar de certains de pays voisins comme la Syrie, le Liban, Israël, l'Égypte, la Palestine ou la Jordanie qui sont éligibles à la politique européenne de voisinage et à ses instruments financiers spécifiques, et qui sont devenus membres de l'Union pour la Méditerranée.

Le partenariat s'est donc naturellement orienté vers une forme plus classique mais aussi moins ambitieuse en termes d'harmonisation des normes, d'aide au développement et de financement par exemple.

Cette politique va déboucher sur la signature en 2012 de l'accord de partenariat et de coopération, objet du présent projet de loi d'autorisation de ratification.

B. DES PROJETS NOMBREUX

Depuis la première guerre du Golfe (1990-1991), les relations entre l'Union européenne et l'Irak ont été gelées. Dès 2003, et la chute de Saddam Hussein, l'Union européenne s'est impliquée pour soutenir les efforts de reconstruction en engageant plus d'un milliard d'euros dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des services publics et du soutien aux processus électoraux via l'*International Reconstruction Fund Facility*¹.

L'une des priorités était la mission PSDC Eujust/Lex Irak, dont le mandat s'est achevé le 31 décembre 2013. Cette mission avait pour but de renforcer l'Etat de droit et de promouvoir une culture du respect des droits de l'homme en Irak en menant des actions de formation auprès de

¹ A compter de 2006, cette aide a fléchi compte tenu des ressources budgétaires dont disposait l'Irak grâce à l'exploitation pétrolière. Ces crédits pourraient néanmoins atteindre 13 millions d'euros en 2014. L'Union européenne privilégie les agences bilatérales (AFD pour la France), la gestion des projets sur place et le cofinancement.

fonctionnaires irakiens des forces de police, de la justice ou de l'administration pénitentiaire¹.

Outre la négociation de l'accord de partenariat et de coopération, soumis à l'appréciation du Sénat (voir infra p. 37), un dialogue politique est mené entre l'Union européenne et l'Irak, dans le cadre de groupes de travail thématiques. Les axes prioritaires de cette coopération s'articulent autour de la gouvernance et l'État de droit, l'énergie durable pour tous², l'éducation et la formation professionnelle, et un volet société civile.

L'Union européenne et la République d'Irak ont signé, en janvier 2010, un protocole d'accord relatif à un « partenariat énergétique stratégique », qui constitue un cadre politique leur permettant de développer leurs relations énergétiques bilatérales. Le protocole d'accord dégage en outre des priorités pour la coopération future entre les parties, compte tenu du rôle que l'Irak pourrait être amené à jouer en tant que fournisseur de gaz naturel pour le corridor Sud et du fait que le pays occupe le troisième rang mondial pour les réserves de pétrole prouvées. L'Irak pourrait devenir un pont énergétique entre le Moyen-Orient, le bassin méditerranéen et l'Union européenne. Selon le protocole d'accord, la coopération aura plusieurs volets : élaboration d'une politique énergétique au bénéfice de la population iraquienne, sécurité des approvisionnements énergétiques entre l'Irak et l'Union européenne, énergies renouvelables et mesures relatives à l'efficacité énergétique.

L'Union européenne finance également des programmes de l'UNAMI, de l'UNESCO et d'autres agences des Nations unies³.

C. DES RÉSULTATS MITIGÉS

Jusqu'à présent, l'aide internationale a surtout fait appel à une coopération avec les institutions irakiennes, et **les résultats ont généralement été mitigés**. En effet, le **niveau d'appropriation des programmes par les autorités a été plutôt faible**, avec une tendance à considérer parfois les opportunités offertes par les programmes de coopération, notamment les formations en Europe, comme une récompense des personnes choisies par le gouvernement comme récompense pour service rendu que comme un investissement. En outre, les actions en faveur d'une plus grande transparence, se sont heurtées à la pratique du pouvoir de l'ancien Premier ministre irakien, M. Nouri Al-Maliki.

¹ Dans le cadre de cette mission, la France a accueilli des fonctionnaires irakiens (policiers, magistrats et personnels pénitentiaires) dans ses écoles spécialisées et a dispensé des formations dans le pays.

² Le secteur pétrolier a été retenu comme secteur pilote : un centre européen et irakien de réflexion et de coopération sur l'énergie est en cours de développement.

³ Agences des Nations unies, PNUD, Mission d'assistance des Nations unies pour l'Irak (UNAMI) : renforcement des capacités institutionnelles en matière de police et de justice ; Unesco, ONU-Femmes : assistance au développement de politiques publiques et de stratégies nationales pour la protection des femmes, pour la lutte contre la violence domestique, pour la lutte contre le trafic d'êtres humains et pour la préservation du patrimoine.

Très peu de projets ont été orientés vers les ONG et la société civile, en dehors d'un programme du Fonds social de développement (FSD) français et de quelques lignes de crédits prévues pour les ONG par certains pays, notamment les Etats-Unis, l'Allemagne et la Suède, ou encore par l'Union européenne.

Enfin, la dégradation de la situation sécuritaire freine les projets en cours et ne permet pas d'en lancer de nouveaux.

D. DES RELATIONS ÉCONOMIQUES POTENTIELLEMENT IMPORTANTES

Avant le déclenchement de la crise actuelle, l'Union européenne était déjà le deuxième partenaire commercial de l'Irak, après les États-Unis. En 2012, les échanges bilatéraux avaient atteint un montant total de 17,5 milliards d'euros - 4,7 milliards d'euros d'exportations de l'Union européenne vers l'Irak¹, 12,8 milliards d'euros d'importations, dominées à 99,7% par le pétrole. L'excédent commercial de l'Irak avec l'Union européenne a atteint 8,1 milliards d'euros en 2012.

Sur le marché irakien, l'Union européenne est devancée par la Turquie (26%), qui s'impose comme le principal fournisseur en produits de consommation courante, et concurrencée par la Chine dont la part de marché ne cesse d'augmenter (15%). Les États-Unis (5%), le Japon et la Corée du sud sont des partenaires importants.

II. AVEC LA FRANCE

A. LES RELATIONS POLITIQUES

Les relations de la France avec l'Irak ont été fluctuantes. Florissantes dans les années 1970 et 1980, dans le droit fil de la politique arabe du général de Gaulle, elles se sont sévèrement dégradées après l'invasion du Koweït par l'Irak en 1990, la France participant à l'opération militaire menée par les Nations unies et jouant, par la suite, un rôle important pour la protection des populations civiles, notamment dans la région du Kurdistan (action humanitaire et mise en place d'une zone d'exclusion aérienne). La France a participé à la politique de sanctions contre l'Irak.

Elle a toutefois observé une retenue certaine lorsque les Etats-Unis ont souhaité conduire, en 2003, une opération militaire contre le régime de Saddam Hussein, soupçonné de détenir des armes de destruction massive, en s'abstenant d'y participer et en menaçant d'y opposer son veto au Conseil

¹ *Constituées essentiellement de machines, d'équipements de transport, de produits chimiques, de denrées alimentaires et d'animaux vivants.*

de sécurité des Nations unies estimant qu'il existait une alternative à la guerre.

Cette position a été mal comprise par les Etats-Unis et par les gouvernants irakiens mis en place à la suite du renversement de Saddam Hussein.

Le dialogue s'est progressivement rétabli après la mise en place des institutions à la suite des élections législatives de 2005.

Cela s'est traduit par les visites du Président de la République (février 2009) et du Premier ministre (juillet 2009) à Bagdad en 2009 et de leurs homologues irakiens, le Premier ministre Al-Maliki (en avril 2009) et le Président Talabani (en novembre 2009), ce qui a été l'occasion de signer plusieurs accords dont l'accord de partenariat et de coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement soumis à l'appréciation du Parlement.

Les visites se sont succédé au niveau des ministères des affaires étrangères et des ministères techniques, mais ont connu une moindre intensité en raison de la dégradation de la situation politique en Irak et des orientations prises par le gouvernement Al-Maliki.

L'offensive fulgurante de Daech, et les risques que le mouvement terroriste faisait peser sur l'unité de l'Irak et la sécurité de sa population, ont amené la France en septembre 2014 à répondre favorablement à l'appel à l'aide du gouvernement irakien et à intervenir militairement par voie aérienne au sein de la coalition des pays, mise en place par les Etats-Unis.

La France s'est montrée également active sur le terrain diplomatique¹ en organisant à Paris, le 15 septembre, la Conférence sur la paix et la sécurité en Irak², qui a apporté le soutien résolu de 29 pays et organisations aux autorités irakiennes : le Président irakien Fouad Massoum participait à cette Conférence.

La France soutient les efforts du gouvernement irakien qui, seul, est en mesure de parvenir à maintenir l'unité du pays et à restaurer sa souveraineté.

Si, pour des raisons historiques, – l'aide apportée par la France lors des attaques contre la population kurde du nord de l'Irak qui s'était révoltée après la première guerre du Golfe en 1991³ –, et pratiques – le climat de sécurité qui régnait jusqu'en 2014 dans la région autonome, comparé au reste de l'Irak –, la France entretient de bonnes relations avec la région autonome

¹ Le Président de la République s'est rendu à Bagdad le 12 septembre. Il a été le premier chef d'Etat à se rendre en Irak depuis l'investiture du nouveau Premier ministre Al-Abadi.

² <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/irak/evenements-3710/article/irak-conference-internationale>

³ Le rôle de la France dans l'adoption de la résolution 688 instaurant une zone d'exclusion aérienne et l'action de Danielle Mitterrand en faveur du peuple kurde sont régulièrement rappelés.

du Kurdistan irakien¹ et a pu y développer de nombreux projets², elle l'a toujours fait en bonne intelligence avec les autorités fédérales de Bagdad. Il en va de même du soutien en armement et en formation apporté aux peshmergas dans la lutte contre Daech. Elle s'est d'ailleurs toujours efforcée de maintenir un équilibre dans son assistance entre les différentes régions irakiennes.

B. LES ÉCHANGES ÉCONOMIQUES

Les relations économiques entre la France et l'Irak n'ont pas retrouvé le niveau atteint avant la guerre du Golfe de 1990-1991. Elles subissent aujourd'hui la situation d'insécurité.

La présence du service économique français demeure modeste. Le chef du service reste basé à Bagdad et sera rejoint par un adjoint en janvier 2015. Une antenne a été récemment renforcée à Erbil.

1. Une relation commerciale importante, mais en deçà de son potentiel

Les échanges globaux entre la France et l'Irak ont atteint 1,34 milliard d'euros en 2013 contre 1,75 milliard d'euros en 2012, soit un recul de 23%. Cette baisse touche les importations (-17%), comme les exportations (-31%). Elle semble se poursuivre en 2014 (-27,8% en glissement annuel pour le 1^{er} trimestre).

L'Irak se maintient comme le 8^e marché de la France sur les quinze pays de la région Proche et Moyen-Orient (7^e sur 14 pays, hors Israël)³. La France, en 2013, dispose d'une part de marché en Irak de 1,94%, un montant en deçà de son potentiel, mais à considérer avec prudence du fait de l'absence de statistiques fiables. Elle est largement devancée par la Turquie (26%), qui s'impose comme le principal fournisseur de l'Irak en produits de consommation courante, et par la Chine dont la part de marché ne cesse d'augmenter (15%). Parmi les pays de l'OCDE, la France se situe en deçà des États-Unis (5%) et de l'Allemagne (3%), à un niveau comparable à celui de l'Italie, du Japon et du Royaume-Uni.

¹ Massoud Barzani a été reçu par le Président de la République le 23 mai 2014 (il l'avait déjà été le 29 juin 2013 et avait effectué une visite officielle en France en juin 2010) et le Premier ministre du GRK est venu à Paris en décembre 2011.

² La présence française au Kurdistan s'appuie sur un consulat général à Erbil, inauguré en juin 2008, l'antenne du service économique de Bagdad, l'antenne de l'Institut Français en Irak (IFI), l'antenne de l'Institut Français du Proche-Orient (IFPO) et deux écoles françaises à Erbil et Souleimaniyeh.

³ Devançant de peu l'Iran (493 millions d'euros), le pays se trouve en revanche distancé par le Qatar qui se situe à 736 millions d'euros (- 4,9%) et le Koweït qui fait un bond spectaculaire à 858 millions d'euros, grâce à des ventes d'Airbus (+ 124%).

a) Le solde de la balance extérieure avec l'Irak est structurellement négatif

La balance commerciale avec l'Irak, important exportateur de pétrole, est généralement déficitaire¹. Le déficit commercial a ainsi atteint 338 millions d'euros en 2013 contre 279 millions d'euros en 2012. Le taux de couverture passe de 74,1% en 2012 à 59,7% en 2013 (contre 91% en 2011).

Les importations de pétrole irakien sont revenues à leur niveau de 2009-2011, après avoir augmenté de 21% en 2012 (819 millions d'euros en 2013 contre 1 milliard d'euros en 2012).

En 2013, les exportations françaises se sont établies à 500 millions d'euros contre 730 millions d'euros un an plus tôt.

Ces niveaux sont loin du potentiel offert par l'Irak et ces performances en baisse s'expliquent en partie par la montée en puissance de la concurrence asiatique et turque, par une faible diversification (présence insuffisante sur les produits agricoles, pharmaceutiques, chimiques) et par la dégradation de la situation sécuritaire.

b) Nos exportations sont trop faiblement diversifiées et donc soumises aux aléas conjoncturels

Ce bilan décevant traduit les difficultés supportées par certains des principaux postes d'exportation traditionnels².

Cela concerne notamment le poste « moteurs et turbines », socle des exportations françaises lors des précédents exercices, qui a diminué de 74,9% (35 millions d'euros contre 139 en 2012 et 438 en 2011). Cette baisse fait suite à l'arrêt des livraisons des turbines de General Electric (contrat remporté en 2008) que l'exportation de sous-stations (Schneider Electric et Alstom Grid) n'a pas permis de compenser. Le poste « matériel de distribution et de commande électrique » enregistre également un fléchissement de l'ordre de 28,3%, passant ainsi de 49,4 millions d'euros à 35,4.

Malgré un repli de 28,7% en un an, les « préparations pharmaceutiques » sont devenues le premier poste en 2013, avec 64,7 millions d'euros exportés en 2013. Sanofi-Aventis y contribue pour plus de la moitié.

Les « véhicules automobiles » connaissent également une baisse pour la deuxième année consécutive : - 42,8% à 36,9 millions d'euros (fin de contrats remportés auparavant), idem pour les « tubes et tuyaux » (- 46% à 16 millions d'euros) ou les « travaux de fonderie et de fonte » (- 22,1% à 21,5 millions d'euros).

¹ Le quasi équilibre atteint en 2011 (- 41 millions d'euros sur 1,62 milliard d'euros d'échanges) était exceptionnel.

² Cela concerne notamment le poste « moteurs et turbines », socle de nos exportations lors des précédents exercices, qui a diminué de 74,9% (35 millions d'euros contre 139 en 2012 et 438 en 2011). Cette baisse fait suite à l'arrêt des livraisons des turbines de General Electric (contrat remporté en 2008) que l'exportation de sous-stations (Schneider Electric et Alstom Grid) n'a pas permis de compenser. Le poste « matériel de distribution et de commande électrique » enregistre également un fléchissement de l'ordre de 28,3%, passant ainsi de 49,4 millions d'euros à 35,4.

Parmi les évolutions positives notables, il faut noter la confirmation de la montée des exportations des « produits pétroliers raffinés » (+ 77,4% en un an à 45,8 millions d'euros) qui passe ainsi de la huitième à la seconde place parmi nos postes d'exportation¹. A signaler aussi le poste « sucre » qui passe en un an de 0,14 à 16,7 millions d'euros et le rebond du poste « *produits des industries agro-alimentaires* » après la baisse de 50% connue en 2012. Il s'établit désormais à 40 millions d'euros, ce qui demeure particulièrement faible pour un pays de 34 millions d'habitants, et s'explique en partie par la cherté de l'offre française face à la concurrence turque et iranienne et de la méconnaissance du marché irakien de la part de nos exportateurs français.

2. Les investissements français en Irak

Ils ont sensiblement progressé depuis 2009 en dépit des contraintes d'accès au marché et de la dégradation de la situation sécuritaire. Ils ciblent les secteurs-clés du développement. Total reste le premier investisseur français, suivi de Lafarge.

Le stock d'IDE français en Irak en 2013 s'établissait, selon les chiffres de la banque de France à 40 millions d'euros en 2013, après être tombé à 4 millions en 2004. Toutefois, ce chiffre sous-estime très largement la réalité². Le Service Economique de Bagdad répertorie, de son côté, plus de 2 milliards d'euros d'investissements réalisés ces dernières années, en particulier par Lafarge (rachat de l'égyptien Orascom).

Dans le domaine de la construction, Lafarge, avec un investissement de près d'un milliard de dollars, est le premier investisseur français en Irak hors hydrocarbures.

En matière de télécommunications, France Telecom a racheté en 2011, avec le koweïtien Agility, 44 % de l'opérateur téléphonique Korek.

Dans l'industrie automobile, Renault-Trucks dispose avec son partenaire irakien (SCAI) d'une chaîne d'assemblage de camions au Sud de Bagdad.

Air Liquide envisage d'investir dans la construction d'unités de **production de gaz industriel** pour l'amont pétrolier à Bassora et au Kurdistan. Sa présence en Irak devrait se renforcer à moyen terme.

Dans le secteur de l'électricité, Schneider Electric a investi dans une chaîne de montage de kiosques électriques, avec un partenaire privé (Al Ebtida).

Sanofi-Aventis, très présent sur le marché irakien des **produits pharmaceutiques**, envisage d'investir localement dans un site de production afin de conforter l'avance prise sur la concurrence.

¹ Total ayant remporté en 2012 un contrat de fourniture de produits raffinés au ministère du Pétrole.

² Nombre d'entreprises françaises réalisent leurs opérations par des filiales ou des structures de support à l'étranger. Ces investissements ne sont pas comptabilisés par la Banque de France.

Danone, en *joint-venture* avec les sociétés saoudiennes Al-Safi (37,5%) et koweïtienne Al-Yasra (25%), a réalisé un investissement de 60 millions de dollars pour la construction d'une unité de **production de lait et de yaourt**.

Des investissements dans le domaine des infrastructures portuaires (CGA-CGM) sont à l'étude.

Dans le domaine pétrolier : Total possède 25% d'un champ dans le sud du pays (Halfaya) opéré par PetrolChina. Le contrat se passe bien sur ce champ, même si les conditions de rémunération ne sont pas très favorables (contrat de service et pas de partage de production). Total n'a pas d'autres projets d'exploration et de production dans le sud du pays. La compagnie dispose de 4 permis d'exploration au Kurdistan (2 opérés en propres et 2 opérés par des tiers). Une éventuelle production est attendue au plus tôt en 2016 avant une montée en puissance vers 2018/2020. Les contrats sont plus rémunérateurs qu'au sud mais tout de même assez durs pour les compagnies pétrolières.

La communauté française présente en Irak s'élève à 80 personnes déclarées. 54 entreprises françaises y sont implantées. Les sociétés françaises sont aussi présentes en Irak dans d'autres secteurs économiques, comme la santé et l'industrie, via la concession de franchises à des partenaires locaux.

C. LES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Comme dans les autres domaines, **les relations franco-irakiennes étaient intenses dans les années 1970 et 1980**, notamment en matière universitaire, scientifique et culturelle - archéologie, muséologie, échanges universitaires, octroi de bourses, organisation d'expositions et d'événements culturels. Cette coopération s'est ensuite réduite à l'enseignement de la langue française au sein du centre culturel français de Bagdad.

L'équipe en charge de ces relations comprend 4 expatriés dont le conseiller de coopération et d'action culturelle, directeur de l'Institut français d'Irak et l'équivalent de 20,5 agents de recrutement local. Le budget disponible pour mener les actions est de 1,235 million d'euros, répartis entre les programmes 185 et 209, auxquels s'ajoutent des cofinancements, notamment au titre des programmes de bourses (4,1 millions d'euros en 2013).

1. La coopération culturelle

Inauguré le 11 février 2012, l'**Institut Français en Irak** (IFI) a pris la succession du centre culturel français à Bagdad, qui avait été créé en 1953. Outre des salles de cours, l'Institut est composé d'une bibliothèque, d'une salle de cinéma et de théâtre, pouvant accueillir 80 personnes, et d'un espace

Campus France. En 2013, l'Institut a soutenu une trentaine d'actions culturelles¹.

L'**Institut français à Erbil** a, quant à lui, ouvert ses portes à l'automne 2009 pour répondre à la forte demande de coopération des autorités kurdes².

Dans le domaine de la recherche, l'antenne de l'**Institut français du Proche-Orient (IFPO)**, inaugurée à Erbil en octobre 2010, développe des partenariats locaux dans différents domaines, comme l'archéologie, les sciences sociales et humaines, ou encore l'histoire de l'antiquité³. S'agissant du domaine de l'archéologie, notre activité se concentre sur la région autonome du Kurdistan irakien, où cinq missions sont menées par des équipes françaises⁴.

2. La coopération éducative et linguistique

L'**enseignement du français** en Irak, enseigné en tant que langue étrangère facultative, **reste difficile** du fait de l'omniprésence de l'arabe et de l'anglais. Un peu moins de 100 écoles (sur près de 5 000) proposent aujourd'hui le français comme seconde langue étrangère. La moitié d'entre elles se trouvent dans le gouvernorat de Bagdad. Quelque 250 professeurs de français y seraient affectés. Le nombre total d'élèves apprenant notre langue oscillerait entre 2 500 et 3 000. Une fois obtenu leur baccalauréat, les élèves qui souhaitent poursuivre l'apprentissage de la langue française peuvent se

¹ Notamment en matière de musique classique – orchestre national des jeunes musiciens irakiens –, de théâtre – projet « Siwa » réunissant des metteurs en scène français et irakiens – et d'architecture – colloque autour du gymnase Le Corbusier de Bagdad. L'Institut français s'est également associé aux activités de « Bagdad, capitale culturelle du monde arabe 2013 », pilotées par le ministère de la culture irakien.

² Cette demande a notamment débouché sur une participation au festival international de théâtre d'Erbil, où une troupe française se produit chaque année, et au festival international de cinéma de Dohuk – où une priorité a été donnée au cinéma français lors de l'édition 2014. L'Institut français à Erbil joue aussi un rôle de moteur dans des projets culturels franco-kurdes, qui sont bien relayés par le ministère de la culture et les médias locaux.

³ Depuis le mois de novembre 2012, l'IFPO a quitté ses bureaux temporaires pour s'installer dans la « maison Chalabi », située à l'intérieur de la citadelle d'Erbil, qui a été classée en juin 2014 au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO. Ce bâtiment est prêté par les autorités locales, lesquelles souhaitent faire de la citadelle d'Erbil un pôle d'attraction à moyen terme. Malgré sa rénovation, dans laquelle la société Lafarge a investi quelque 200 000 euros, la « maison Chalabi » pourrait être davantage utilisée et mieux connue du grand public.

⁴ La France est active sur le terrain dans le domaine de la coopération archéologique : 5 fouilles archéologiques ont été financées par le MAEDI à hauteur de 96 000 euros en 2014 ; elles portent sur les sites de Permagon, Erbil, - Bash Tappa (Mésopotamie du nord), Soulaimanié et Bayzanqui. En revanche, la présence archéologique française reste globalement assez faible, notamment au Sud de l'Irak, où nous ne sommes pas présents. D'autres pays – Etats-Unis et Italie – ont procédé à la relance de leurs programmes dans le Sud en 2013, mais ils ont dû les interrompre depuis les événements de l'été 2014. A ce stade, la situation sécuritaire ne permet pas de faire des projections pour la reprise des activités archéologiques en dehors du Kurdistan, en dépit d'un potentiel de prospection exceptionnel.

diriger vers l'une des quatre facultés de français en Irak, implantées dans les universités d'Erbil, Mossoul et Bagdad (universités de Bagdad et d'Al Mustansiriya).

Les moyens financiers à la disposition du service culturel et de coopération de l'ambassade, surtout orientés vers un programme boursier à coûts partagés ne permettent pas de soutenir les établissements publics ou privés qui enseignent le français, malgré l'existence d'une demande.

Le contexte sécuritaire ne permet pas davantage l'envoi de lecteurs, de volontaires internationaux ou de stagiaires « Français Langue Etrangère » (FLE).

Dans la région autonome du Kurdistan irakien, un contexte plus francophile facilite les actions. Cependant, les moyens financiers restant limités, l'initiative appartient aux communautés locales, avec un soutien de l'antenne de l'IFI à Erbil.

A la suite de la signature d'une convention avec le Gouvernement régional du Kurdistan (GRK), le 9 octobre 2009 à Paris, la mission laïque française (MLF) a ouvert **deux écoles internationales françaises** à Erbil et à Souleymanieh.

Avec 130 élèves scolarisés à la rentrée 2013, l'école Danielle Mitterrand d'Erbil bénéficie d'une image très positive auprès des autorités locales comme auprès du public. L'école, qui a reçu en octobre 2013 une mission de l'Inspection de l'Education nationale, a obtenu un avis favorable de la commission interministérielle d'homologation des établissements d'enseignement français à l'étranger pour les cycles 1, 2 et 3 (maternelle et primaire). Elle devrait être effective à la rentrée 2014.

L'école Danielle Mitterrand de Souleymanieh, qui était initialement soutenue par la MLF, a été confrontée à de graves difficultés dès son ouverture. Sa fermeture est intervenue le 30 juin 2013. L'association franco-kurde « *Dialog* », fondée en 2013 et soutenue par le consul général, a créé une nouvelle école qui a pu ouvrir ses portes dès la rentrée 2013. Elle accueille déjà 50 enfants, dans les mêmes locaux. Cette école, inaugurée par l'Ambassadeur le 29 octobre dernier, porte également le nom de « Danielle Mitterrand ». Un partenariat avec l'Institut français d'Irak à Erbil a permis l'ouverture de cours de langue pour adultes à l'école l'après-midi. L'école a entamé un dialogue avec l'AEFE afin d'être accompagnée dans l'obtention d'une homologation.

Les Instituts français de Bagdad et d'Erbil dispensent des cours de langue française à environ 750 élèves.

<i>Statistiques 2013 (MAE)</i>	BAGDAD	ERBIL
Nombre d'inscriptions	630	500
Nombre d'élèves différents	339	420
Nombre d'heures élèves	1928	1500
Taux de recouvrement du secteur des cours		87%

3. La coopération universitaire

La formation des élites intellectuelles irakiennes correspond à une forte attente des autorités, qui ont besoin de compétences pour la reconstruction du pays. C'est aussi une coopération susceptible de renforcer l'influence française dans un pays désireux de diversifier ses partenariats.

434 étudiants irakiens étaient inscrits dans les universités françaises en 2013-2014.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, deux programmes de bourses à coût partagé s'adressant à un public qualifié (professeurs, fonctionnaires, chercheurs) ont été mis en place avec les autorités centrales et avec le gouvernement régional kurde. Toujours en vigueur, ils sont suspendus du fait de la situation sécuritaire. La France accueille actuellement 207 étudiants ou enseignants dans le cadre de ces deux programmes.

Un programme boursier du gouvernement fédéral à Bagdad a été conclu dans le cadre d'une convention signée le 17 septembre 2012 entre l'opérateur Campus France, le ministère irakien de l'Enseignement supérieur (MESR) et l'ambassade de France à Bagdad en remplacement des précédents accords dont le CNOUS était signataire (datant de 2009). Chaque année, une promotion d'environ 100 boursiers, tous fonctionnaires du MESR irakien, vient effectuer une année de formation linguistique en France avant de poursuivre des études de doctorat. La partie irakienne finance 75% du coût de ce programme, le ministère français des affaires étrangères en assumant les 25% restants. Deux promotions (2011-2012 et 2012-2013), soit 189 étudiants, ont à ce jour bénéficié de ce programme.

Compte tenu de l'impossibilité de placer la totalité des boursiers de la promotion 2012-2013 dans une université à l'issue de leur formation linguistique en raison de leur niveau académique insuffisant, **une année d'interruption du programme pour 2013-2014 a été décidée de manière conjointe.** Pour atténuer cette mesure, les boursiers présents en France, qui n'ont pas pu être inscrits en doctorat, ont effectué un semestre supplémentaire de formation linguistique (jusqu'en janvier 2014), dont la prise en charge a été partagée entre les parties irakienne et française.

La convention de 2012 fait également l'objet **d'une renégociation** afin d'en améliorer le fonctionnement dans la perspective d'une relance en 2015-2016 si la situation sécuritaire permet aux experts français, qui participent à la sélection des candidats, de se rendre à Bagdad. La mise en place de nouvelles modalités de co-sélection des boursiers dans des disciplines identifiées comme prioritaires pour la reconstruction du pays et l'établissement de cours de français en amont du départ en France devraient permettre une amélioration qualitative du programme.

Un programme boursier du gouvernement kurde (GRK), visant la formation des fonctionnaires du GRK en master et en doctorat, a fait l'objet de deux conventions signées en 2009 puis en 2011. **67 étudiants en ont bénéficié depuis 2011.** Les disciplines prioritaires sont le Français, la Médecine, le Droit, les Beaux-Arts et l'Archéologie. En raison des problèmes budgétaires que rencontre le GRK, il n'y a eu **aucun départ en 2013-2014.**

La convention de 2009 qui posait le principe d'un cofinancement avec notre poste (bourses à coût partagé) est depuis le 1^{er} septembre 2014 entièrement financé par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR) du GRK irakien. La convention de 2011 acte le principe d'un financement intégral par le GRK irakien.

En outre, plusieurs accords interuniversitaires d'envergure modeste ont été mis en place.

1/ Une coopération ancienne **avec le Centre des Mathématiques Pures et Appliquées (CIMPA)** a été relancée à l'occasion d'un colloque international qui s'est tenu à Erbil en novembre 2009. Cette coopération permet à des enseignants irakiens de travailler en relation avec des enseignants de plusieurs universités françaises dont celles de Nice Sophia-Antipolis et de Nantes. Elle se poursuit aujourd'hui. Un colloque a été organisé en mai 2014 à Erbil par les Universités d'Erbil-Salahaddin et de Diyala.

2/ **L'Institut français du Proche-Orient (IFPO) en Irak, qui dispose d'une antenne à Erbil (Kurdistan irakien)** a établi une coopération avec des établissements universitaires dans le domaine des Sciences humaines et sociales et, à l'occasion de colloques d'Archéologie tenus à son initiative en 2011 et 2014.

3/ Des **coopérations soutenues par des entreprises françaises** (bourses Quai d'Orsay/entreprises) en particulier Total, qui envoie annuellement 2 à 3 boursiers irakiens en France.

4/ **L'Université du Kurdistan Hawler a signé en 2013 un accord avec Sciences-Po**, qui se traduit par des échanges d'étudiants (4 étudiants kurdes en France en 2014-2015, 2 étudiants français au Kurdistan en 2013-2014). Un colloque sur le Kurdistan s'est tenu à Sciences Po Paris le 22 novembre 2013 en présence de chercheurs kurdes et de la région.

Enfin, **l'Université de Clermont-Ferrand avait conclu un accord avec l'université de Mossoul mais la prise de cette ville irakienne par l'Etat islamique en mai 2014 a réduit à néant cette coopération**. L'université de Mossoul possédait le plus important département de langue française d'Irak. L'Etat Islamique a décrété l'interdiction de l'enseignement des langues des Etats « ennemis », dont le français.

4. L'appui à la société civile et la coopération en matière de gouvernance

Le renforcement de l'Etat de droit et le respect des droits de l'Homme et des normes démocratiques font partie des priorités affichées par les autorités irakiennes.

L'ambassade de France soutient le réseau « *Women Support Network in Kurdistan* » qui rassemble ONU-Femmes, des ONG, des organes ministériels, ainsi que des institutions étrangères. Très actif, en particulier sur Internet, ce réseau est régulièrement à l'origine de propositions, notamment dans le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes. Depuis 2011, trois ONG ont bénéficié du soutien financier du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade dans le domaine des droits des femmes, de leur accès au travail et de l'aide médicale aux populations féminines dans les zones rurales.

Dans le domaine de la gouvernance, en 2013, l'action du SCAC s'est essentiellement portée sur le financement de bourses en France au profit de juristes irakiens et de plusieurs initiatives en direction des médias – soutien local à la radio « *Al Mahaba* », formation en France (au sein de France 24) de six journalistes – et en direction des forces de l'ordre – avec la formation de dix officiers de police, membres de la nouvelle unité de protection des familles. Trois délégués irakiens ont par ailleurs été invités à participer au séminaire contre la peine de mort co-organisé par le ministère des affaires étrangères et notre Assemblée, les 9 et 10 octobre 2013, et huit fonctionnaires du Parlement irakien ont pu se rendre à Paris, du 13 au 20 avril, dans le cadre de la coopération parlementaire, pour une formation portant sur les questions budgétaires.

La coopération dans le domaine de la sécurité intérieure comprend une composante relative à la lutte contre le terrorisme. Des actions sont menées en matière de renseignement, d'enquête judiciaire, de techniques d'enquête post-attentat, de formation de groupes d'intervention de la police fédérale, de méthodes de déminage et de gestion démocratique des foules et de protection des hautes personnalités. La France coopère par ailleurs, avec l'Irak dans le domaine de l'audit et de l'expertise de plusieurs de ses services de sécurité.

Parallèlement, elle développe une coopération parlementaire et institutionnelle (Conseil d'État et Cour suprême fédérale, notamment) et finance plusieurs ONG irakiennes œuvrant pour la défense des droits de l'homme.

5. Une coopération qui se poursuit avec difficulté

L'Institut Français en Irak (IFI) reste le seul centre culturel international en activité à Bagdad, en « zone rouge ». L'aggravation du contexte sécuritaire depuis le mois de juin dernier a cependant contraint l'IFI à renoncer à l'organisation d'événements, hors les murs ainsi que celle susceptibles d'attirer un public non connu, à limiter la venue d'experts ou de formateurs et à suspendre de nombreux programmes. Un audit de sécurité est en préparation.

S'y ajoutent les difficultés liées à la mise en œuvre de certains programmes comme les bourses à coûts partagés (voir supra p. 29)

Enfin, dans le contexte actuel, notre coopération humanitaire est probablement appelée à se développer encore.

D. DES RELATIONS SÉCURISÉES PAR DES ACCORDS BILATÉRAUX

A la suite des différentes visites de haut niveau au cours de l'année 2009, plusieurs accords bilatéraux ont été signés ou paraphés en novembre à l'occasion de la visite du Président Talabani : le présent accord de partenariat et de coopération culturelle, scientifique et technique (voir infra p. 48), un accord de coopération en matière de défense, un accord COFACE, un accord d'entente avec l'Agence Française de développement (AFD) et un accord de protection des investissements.

1. L'accord de coopération en matière de défense

L'approbation de cet accord a été autorisée par le Parlement le 10 mars 2011¹, au Sénat sur le rapport, au nom de votre commission de notre collègue Philippe Paul.

Cet accord répondait à une demande irakienne de reconstituer, au plus vite, une armée efficace et performante. Cette demande a été adressée en particulier à la France. La remise sur pied de l'armée irakienne passe par l'achat de matériels mais aussi par la formation des hommes et par l'assistance technique.

L'accord n'instaure pas de clause de défense.

Son économie générale est classique pour ce type d'accord. En ce qui concerne le statut des personnels, l'accord, dans la mesure où il privilégie les activités conduites sur le territoire irakien, définit à titre principal et de façon non réciproque le statut des forces françaises engagées dans des activités de coopération. Il assure à celles-ci la meilleure protection possible en prévoyant de les faire bénéficier des privilèges et immunités accordés aux membres du personnel administratif et technique des missions diplomatiques, conformément à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961. Au terme de la convention, cette catégorie de personnels bénéficie du principe de l'inviolabilité de la personne, d'une immunité pénale totale et d'une immunité civile limitée aux actes accomplis dans le cadre de ses fonctions. Ce statut protecteur est également étendu aux personnes à charge.

¹ Adopté définitivement par le Parlement le 10 mars 2011 : loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Irak relatif à la coopération dans le domaine de la défense (n° 2011-301 du 22 mars 2011), parue au JO n° 69 du 23 mars 2011. Voir le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl09-593.html>

Les coûts liés aux activités de coopération seront essentiellement à la charge de la Partie irakienne : les articles 7 et 8 de l'accord prévoient la fourniture de prestations (formation, entraînement, soutien aux exportations d'armement) par la Partie française à titre onéreux, ainsi que l'exonération sur le territoire irakien de toute fiscalité afférente aux matériels acquis par la Partie irakienne et aux prestations associées (l'accord prévoit par ailleurs le maintien de la domiciliation fiscale et de l'imposition des personnels français en France). Cependant, la Partie française pourra, en fonction de l'opportunité et dans le cadre de ses disponibilités budgétaires, prendre en charge certaines activités de formation et de conseil.

Si l'accord ne comporte pas d'engagements portant sur l'acquisition de matériel par une partie auprès de l'autre, il est de nature, en fixant un cadre pérenne aux relations franco-irakiennes, à favoriser la conclusion de contrats d'achat de matériels par l'Irak.

Cet accord est conclu pour une durée de cinq ans renouvelables.

L'Irak n'a pas à ce jour engagé le processus de ratification ce qui est dommage car il aurait pu constituer un support juridique utile pour apporter une garantie à l'activité des militaires français affectés au conseil et à la formation des militaires en Irak dans le cadre de l'appui au gouvernement fédéral irakien, y compris auprès des peshmergas kurdes.

Il est probable qu'à défaut de ratification et compte tenu de son échéance, un nouvel accord ou un avenant sera nécessaire pour permettre aux forces françaises qui seront amenées à conseiller, former et assister l'armée irakienne et les forces supplétives, dans le cadre du programme *Advise and Assist*, actuellement en cours de préparation entre l'Irak et les partenaires de la coalition.

2. L'accord Coface

La Coface est autorisée à intervenir en Irak depuis février 2009. La prise en garantie à moyen terme a été ouverte en 2010. Un accord signé en novembre 2009 entre la *Trade Bank of Irak*, banque publique dédiée au commerce extérieur de l'Irak, et la Coface, a constitué une avancée majeure dans la relation commerciale bilatérale. Cet accord engage la garantie du ministère irakien des finances en cas de défaut de paiement. La politique d'assurance-crédit sur l'Irak est ouverte sous conditions : une saisine des ministres de l'économie et des finances est nécessaire au-delà de 50 millions d'euros.

3. L'accord AFD

L'AFD a été autorisée à intervenir en Irak en août 2006. Elle a ouvert un bureau à Bagdad fin 2010. Après avoir eu un directeur résidant de 2010 à

2013, les activités en Irak sont suivies depuis l'été 2013 par l'agence d'Amman¹.

Conformément à l'accord signé à Paris par le Directeur Général de l'AFD et le ministre irakien des Affaires étrangères, en novembre 2009, quatre domaines de coopération prioritaire sont identifiés : l'agriculture, les ressources hydrauliques, les transports et l'électricité. L'AFD suit actuellement des projets d'irrigation en milieu agricole ; sa filiale PROPARCO a déjà octroyé des financements à des sociétés françaises². Le total des financements accordés représente à ce jour 115 millions d'euros.

Malgré l'abondance de ses ressources pétrolières, l'Irak devrait avoir recours pour de nombreuses années encore à l'aide financière internationale, tant les besoins liés à l'effort de reconstruction restent considérables. La structure de l'aide, jusqu'ici principalement octroyée sous forme de dons, se transforme progressivement en offre de prêts, aujourd'hui bonifiés et demain sans bonification.

L'AFD a été sollicitée par les autorités centrales et par la région autonome du Kurdistan en 2011 pour financer des projets de réhabilitation de périmètres irrigués. La complexité de ces projets implique la réalisation préalable d'importantes études de faisabilité, dont le financement sera assuré par les autorités concernées. L'AFD envisageait aussi de participer au financement d'autres projets identifiés par la Banque mondiale, notamment en ce qui concerne la réhabilitation et le développement de réseaux d'eau et d'assainissement dans l'agglomération de Bagdad.

Depuis 2011, avec l'ouverture d'une représentation à Bagdad, l'Agence a travaillé à développer son activité de prêts souverains. Elle vise à intervenir de façon coordonnée à la fois au sud du pays et dans la région autonome du Kurdistan, pour respecter l'équilibre délicat de la politique locale. Deux projets ont ainsi été identifiés dans le domaine de l'irrigation agricole :

- un projet de réhabilitation d'un périmètre irrigué de 11 000 ha au sud de Bagdad dans la région de Kut en Mésopotamie. Le projet de réhabilitation d'un montant estimé de 100 millions d'euros pourrait bénéficier d'un financement de l'AFD de 60 millions d'euros.

- un projet de réhabilitation d'un périmètre irrigué de 6 000 ha et de développement rural intégré du bassin de la rivière Zab, dont l'instruction technique est menée avec l'administration du gouvernement régional du Kurdistan. Ce projet d'un montant global estimé autour de 60 millions d'euros pourrait bénéficier d'un cofinancement de l'AFD de 40 millions d'euros.

¹ Ce dispositif permet une plus grande efficacité en mobilisant systématiquement deux cadres de l'agence lors des réunions avec les partenaires irakiens (forcément limitées en nombre du fait du coût élevé de la sécurité) et en assurant le reste du temps un suivi des questions irakiennes depuis Amman où la majorité des autres bailleurs ont basé leurs équipes.

² PROPARCO, filiale de l'AFD dédiée au financement du secteur privé, a déjà octroyé trois financements en partage de risque avec la Société financière internationale, l'un dans le secteur des télécommunications et deux autres pour la modernisation de cimenteries, en appui au groupe Lafarge.

De multiples impacts positifs sont attendus de ces deux projets : sur les conditions de vie des petits producteurs et autres personnes liées aux projets (un demi-million de personnes potentiellement touchées), sur la gestion de l'eau et la préservation ou la réhabilitation des terres agricoles et sur l'approvisionnement, notamment en produits maraîchers, des centres urbains situés à proximité des projets. Le potentiel de réplique de ces projets sur fonds propres irakiens est important.

En dépit de ces perspectives prometteuses, l'AFD a rencontré des difficultés dans l'instruction de ces deux projets liés aux réticences du ministère irakien des finances à s'engager aujourd'hui dans un recours aux prêts faiblement concessionnels.

La dégradation du contexte sécuritaire depuis mi-2013 a gelé ces projets de l'AFD en Irak.

4. L'accord de protection des investissements signés en 2010 sera soumis prochainement au Parlement.

La procédure a été ralentie par la nécessité au titre de l'application des traités de Lisbonne d'obtenir l'autorisation de l'Union européenne désormais compétente, ce qui n'a été réalisé qu'en octobre 2013. Votre rapporteur regrette cette accumulation des délais. Cet accord aurait pu être examiné, avec un peu de volonté, en même temps que les accords soumis aujourd'hui au Parlement, ce qui aurait constitué un « paquet » plus consistant et plus significatif politiquement, mais surtout, il permettrait de sécuriser les investissements réalisés ou en préparation des entreprises françaises. Il y aurait lieu de réfléchir avec l'Union européenne aux modalités d'accélération de la procédure d'examen de ces accords bilatéraux lorsqu'il n'entre pas dans les perspectives immédiates de l'Union européenne de conclure un accord de ce type avec un pays tiers et de mieux programmer la présentation au Parlement des projets de loi de ratification ou d'approbation comme le demande votre Commission¹.

¹ Cf. « Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités » - Rapport d'information n° 204 (2014-2015) de M. Jean-Pierre Raffarin (décembre 2014) - <http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-204-notice.html>

3^E PARTIE : LES ACCORDS

I. L'ACCORD SIGNÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE ET SES ETATS MEMBRES EN 2012

L'Union européenne et l'Irak ont signé le 11 mai 2012 un accord de partenariat et de coopération (APC). Première relation de nature contractuelle entre l'Union européenne et l'Irak¹, il donne **un cadre d'ensemble** à la coopération européenne, qui reposait jusqu'à présent sur une approche sectorielle. La dimension partenariale de l'accord est la conséquence d'un rehaussement de son statut par rapport au mandat initialement confié à la Commission européenne dans le cadre des négociations avec l'Irak. A l'origine, il ne devait s'agir que d'un simple accord de commerce et de coopération.

A. LE CONTENU DE L'ACCORD

Cet accord, qui constitue la norme dans les relations que l'Union européenne met en œuvre avec des Etats tiers et qui sont bâtis sur un canevas analogue, institue un dialogue politique structuré et régulier, facilite le commerce et les investissements, prévoit une coopération sectorielle étoffée et des actions plus spécifiques sur les questions de justice, de liberté et de sécurité.

La question des **droits de l'homme**, des principes démocratiques et de l'Etat de droit est abordée dès l'article 2 de l'accord. Conformément à cet article, qui fait référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux autres instruments internationaux pertinents, le respect de ces principes « *sous-tend les politiques intérieures et internationales des deux parties et constitue un élément essentiel du présent accord* ».

1. Le dialogue politique et la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité

Le titre I de l'accord a pour objet d'établir un dialogue politique structuré et régulier.

Conformément à l'article 3, ce **dialogue politique** porte sur tous les sujets présentant un intérêt commun, en particulier la paix, la politique étrangère et de sécurité, le dialogue national et la réconciliation, la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, la bonne gouvernance, ainsi que la stabilité et l'intégration au plan régional. Il est prévu que ce

¹ Jusqu'à présent, le cadre contractuel s'est limité à la signature, en 2010, d'un simple Memorandum of Understanding prévoyant un renforcement de la coopération dans les domaines de la sécurité énergétique, des énergies renouvelables et de la recherche scientifique.

dialogue politique ait lieu chaque année, au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires.

La coopération prévue en matière de **lutte contre le terrorisme** (article 4) repose en particulier sur des échanges d'informations, conformément au droit international et national, sur des actions de formation et sur des échanges d'expérience. Ces stipulations présentent un intérêt particulier dans le cadre de l'action engagée contre Daech (voir supra p. 12). **Elle devrait permettre d'établir un échange régulier entre les autorités irakiennes en charge et le coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme**, actuellement M. Gilles de Kerchove. Cette action trouve sa déclinaison dans le titre IV pour ce qui concerne les modalités de lutte contre les réseaux de financements du terrorisme et de la grande criminalité.

Toute demande de coopération pour lutter contre des groupes terroristes serait examinée à l'aune de leur inscription sur la liste de sanctions des Nations unies contre Al-Qaida ou de la liste de l'Union européenne des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme.

Les Parties s'engagent à coopérer dans le domaine de la **lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs** (article 5). L'Irak s'engage ainsi à signer ou à ratifier tous les instruments internationaux en la matière et à mettre en place un système efficace de contrôles nationaux¹. L'Union européenne soutiendra le renforcement des capacités opérationnelles de l'Irak, en ce domaine au travers les Centres d'excellence de l'Union européenne².

L'accord comprend des stipulations relatives à la **lutte contre la dissémination des armes légères et de petit calibre (ALPC)**, par lesquelles les Parties conviennent de respecter intégralement leurs obligations respectives, conformément aux résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies. Ces dispositions sont particulièrement bienvenues même si elles ne seront sans doute pas suffisantes pour résoudre une question sensible dans un pays en guerre civile. La porosité des frontières irakiennes, le niveau de corruption, le marché noir et la faible sécurisation des dépôts d'armes font de l'Irak l'une des zones les plus exposées à la dissémination des armes légères et de petit calibre. L'accord doit inciter une signature et une ratification par l'Irak des instruments

¹ L'Irak est aujourd'hui Partie aux principaux instruments internationaux en matière de non-prolifération – traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, convention sur l'interdiction des armes biologiques, convention sur l'interdiction des armes chimiques, traité d'interdiction complète des essais nucléaires. En adhérant au code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques, en 2011, en ratifiant le protocole additionnel de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA), en 2012, et en participant à l'Initiative de sécurité contre la prolifération, elle a effectué des progrès significatifs dans ce domaine.

² Créés en 2009, ces Centres ont pour objectif de développer et diffuser une culture européenne dans les domaines radiologique, biologique, chimique et nucléaire auprès des pays tiers.

juridiques internationaux¹ et encourager leur mise en œuvre effective. De ce point de vue, la réactivation par l'Union européenne dans le cadre des missions de coopération sur l'état de droit et la gouvernance, des modules de contrôle des armes, y compris les réglementations à mettre en place, serait souhaitable. **Compte tenu de l'ampleur de la prolifération, la contribution d'autres partenaires sera nécessaire, le jour venu, pour mener à bonnes fins un objectif de désarmement qui ne pourra trouver sa place que dans une démarche de « démobilisation, désarmement, réconciliation », consécutive d'une gouvernance plus inclusive, respectueuse des minorités, disposant de la confiance de toutes les composantes du pays et pouvant s'appuyer sur une armée nationale solide. Démarche hors d'atteinte aujourd'hui dans un pays en guerre civile, où prolifèrent, de part et d'autre, des milices paramilitaires inféodées à des groupes d'inspiration religieuse ou tribale.**

L'accord prévoit une coopération juridique destinée à permettre l'adhésion de l'Irak au Statut de Rome de la **Cour pénale internationale**. Les principaux enjeux sont les suivants : la lutte contre l'impunité pour les crimes relevant de la compétence de la Cour (crimes de guerre, crime de génocide et crime contre l'humanité), l'établissement d'un système juridictionnel pénal crédible², l'adaptation du code pénal et de la procédure pénale au Statut de Rome (infractions, entraide pénale, coopération avec la Cour).

2. Le commerce et les investissements

Le resserrement des liens avec l'Irak en matière de commerce et d'investissements est un facteur important pour la reconstruction et le développement du pays.

Le volet commercial comporte des dispositions qui anticipent sur l'adhésion de l'Irak à l'OMC (à la fois pour le GATT, les services et les marchés publics). Il s'agit d'une avancée, compte tenu du fait que l'accession de l'Irak à l'OMC a été ralentie par la situation du pays.

L'Irak et l'OMC

L'accession de l'Irak à l'OMC, bien qu'engagée suite à une candidature déposée en 2004, la constitution d'un groupe de travail et le dépôt d'un aide-mémoire sur le régime du commerce extérieur qui sont des prérequis pour engager le processus de négociation d'une accession, n'ont pas du tout avancé.

¹ Le traité sur le commerce des armes, le programme d'action des Nations unies sur les ALPC et l'Instrument de traçage international qui lui est rattaché.

² En vertu du principe de complémentarité inscrit dans le Statut de Rome, les juridictions nationales sont compétentes pour juger les crimes relevant de la compétence de la Cour, celle-ci n'intervenant que si les juridictions nationales sont dans l'incapacité de juger ou en cas de manque manifeste de volonté politique.

Il est toutefois envisageable que ces négociations puissent reprendre en 2015. L'Irak a en effet marqué le souhait de participer aux sessions de formation et d'assistance technique proposées par l'OMC, ce qui est souvent un signe que le pays souhaite se consacrer aux négociations d'accession.

L'idée consiste à appliquer à l'Irak les règles applicables au commerce avec les pays membres de l'OMC, alors que la candidature de ce pays, qui a le soutien de l'Union européenne, n'a pas encore été examinée, tout en acceptant des mesures dérogatoires encadrées, limitées dans le temps, justifiées par la situation encore fragile de l'économie irakienne.

Sur le plan tarifaire, le chapitre relatif au **commerce des marchandises** prévoit que les Parties s'accordent mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée, conformément à l'article 1^{er} du GATT de 1994. On notera que les produits originaires de l'Union européenne ne seront pas soumis à un droit de douane excédant la taxe dite de « reconstruction », de 8%, qui est actuellement applicable aux produits importés. Les produits irakiens importés dans l'UE, quant à eux, ne pourront se voir imposer un droit de douane excédant ceux qui frappent les importations originaires des membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'accord précise qu'aucune de ses stipulations ne peut faire obstacle à l'adoption, par les Parties, de **mesures antidumping, compensatoires ou de sauvegarde**, conformément aux articles du GATT de 1994. Les stipulations de l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce s'appliquent aussi entre les Parties. Celles-ci doivent coopérer dans le domaine des **mesures sanitaires et phytosanitaires**, afin de faciliter les échanges tout en protégeant la santé et la vie des personnes, et en préservant les végétaux.

L'accord comporte des mesures de **libéralisation progressive du commerce des services et de l'établissement** entre les Parties. Sauf exceptions prévues à l'article 24, l'Union européenne étend aux services ou prestataires de services de l'Irak le traitement résultant de sa liste d'engagements spécifiques au titre de l'accord général sur le commerce des services (AGCS) ; l'Irak, pour sa part, accorde aux services, fournisseurs de services, établissements et investisseurs de l'Union un traitement non moins favorable que celui qu'elle prévoit pour ses propres services, fournisseurs de services, établissements et investisseurs similaires - l'Irak pourra néanmoins déroger à cette clause, avec l'accord du comité de coopération instauré au titre V, si le traitement accordé n'est pas moins favorable que celui prévu pour tout pays tiers. Après son adhésion à l'OMC, l'Irak étendra aux services et fournisseurs de l'Union le traitement résultant de sa liste d'engagements spécifiques au titre de l'AGCS.

Les Parties s'engagent, à l'article 32, à **stimuler des investissements mutuellement avantageux** en créant un climat favorable aux investissements privés. **L'accord ne comprend pas de système de protection des**

investissements, ce qui constitue un point faible, mais n'entraîne pas dans les compétences exclusives de l'Union européenne avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. **Cela rend d'autant plus nécessaire et urgent la présentation par le Gouvernement au Parlement du projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation de l'accord de protection des investissements entre la France et l'Irak pour lequel l'Union européenne a donné son accord en octobre 2013.**

Les Parties s'efforcent aussi de libéraliser **les paiements courants et les mouvements de capitaux** entre elles, conformément aux engagements contractés dans le cadre des institutions financières internationales. L'article VIII des Statuts du FMI prévoit notamment le non-recours aux restrictions sur les paiements courants.

L'accord prévoit l'ouverture effective et réciproque des **marchés publics**¹ - application par chaque Partie d'un traitement non moins favorable que pour ses biens, services et fournisseurs nationaux ; interdiction d'appliquer un traitement moins favorable en raison du degré de contrôle ou de participation étrangers. En raison de ses besoins spécifiques, notamment en matière de développement ainsi qu'au plan financier, l'Irak peut néanmoins établir un programme temporaire de prix préférentiels, autorisant une différence de prix de 5 % sur les biens et services et de 10 % sur les travaux pour les fournisseurs exclusivement irakiens, pendant une période limitée à 10 ans.

Votre Rapporteur note, avec satisfaction, le soin particulier que les négociateurs de l'Union européenne ont attaché à la rédaction très détaillée des 21 articles concernant ce volet. Il reste néanmoins une sérieuse marge de progression dans l'application relevée d'ailleurs par le comité de suivi de l'accord en octobre 2013 mais aussi et surtout en raison du caractère semble-t-il partiel de l'accord. Dans la mesure où l'Irak est un Etat fédéral, il existe un doute sérieux sur la capacité à faire prévaloir les dispositions de l'accord pour les marchés publics passés par les entités régionales ou locales. Il est urgent que l'Union européenne approfondisse cette question et au besoin reprenne des négociations avec le gouvernement irakien (et/ou les entités régionales ou locales). Votre rapporteur demande au Gouvernement d'y veiller particulièrement, l'ingénierie et la gestion des services aux collectivités locales étant un des domaines d'excellence des entreprises françaises.

Dans le domaine de la **propriété intellectuelle**, l'Irak s'engage à adopter, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, des dispositions législatives garantissant une protection adéquate et effective, dans le respect des normes internationales les plus strictes. Dans un délai de trois ans, l'Irak doit adhérer aux conventions multilatérales existant dans ce domaine ou assurer leur respect - ces conventions sont

¹ Voir également l'étude d'impact p. 4/9.

visées dans une annexe à l'accord¹. **Ces dispositions sont devenues très importantes dans les accords d'association, de partenariat ou de coopération passés par l'Union européenne avec des pays tiers. Elles participent de la volonté de protection de nos entreprises et de nos savoir-faire, mais aussi de la mise en œuvre effective des normes internationales en ce domaine alors que nombre d'Etats ferment encore trop souvent les yeux sur leur transgression. Elle suppose la mise en place de dispositifs normatifs internes et surtout de contrôle.** L'Union européenne semble attentive en la matière si l'on se réfère aux relevés de conclusion du comité de suivi d'octobre 2013.

Un **mécanisme de règlement des différends** est prévu, afin de parvenir, dans toute la mesure du possible, à des solutions mutuellement satisfaisantes².

Il n'existe pas d'évaluation permettant de mesurer précisément **l'impact potentiel du titre II de l'accord**. Les relations commerciales entre l'UE et l'Irak sont néanmoins prometteuses, de même que les perspectives pour l'Irak, une fois ce pays stabilisé, de devenir un partenaire stratégique de l'UE dans le domaine de l'énergie.

3. Le développement d'une coopération sectorielle très étoffée

Le titre III de l'accord (articles 81 à 101) favorise la coopération dans les domaines suivants : le développement social et humain ; l'éducation, la formation et la jeunesse ; l'emploi et le développement social³ ; la reconnaissance du rôle et de la contribution potentielle d'une société civile organisée ; la promotion et la protection effective des droits de l'homme ; la

¹ L'accord prévoit deux niveaux de protection à respecter en matière de droits de propriété intellectuelle. Un premier niveau, très contraignant, concerne les accords les plus importants à mettre en œuvre en Irak, selon deux étapes :

- l'adhésion, dans un délai de trois ans, à l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'OMC et à d'autres accords multilatéraux en matière de propriété intellectuelle garantissant l'application adéquate et efficace des obligations qui en découlent ;
- la transposition en droit interne de ces règles internationales, assortie de l'obligation de se doter de moyens efficaces pour faire respecter ces droits.

Un deuxième niveau de protection est demandé à l'Irak, qui doit aussi se conformer à d'autres conventions multilatérales en matière de propriété intellectuelle. Ces stipulations ont une portée moins contraignante que les précédentes, car il est seulement prévu que l'Irak prenne en compte ces textes dans sa législation.

² Une concertation doit avoir lieu dans un délai de 30 jours, réduit à 15 jours pour les cas urgents ; à l'expiration de ce délai, la Partie plaignante peut demander la constitution d'un groupe spécial d'arbitrage, composé de 3 membres ; la Partie mise en cause devra informer la Partie plaignante et le comité de coopération (institué au titre V) des mesures prises pour se conformer à la décision du groupe spécial d'arbitrage.

³ Les objectifs de l'Union européenne sont d'inciter le pays tiers à établir des normes en matière de droit du travail et de droit social pour arriver à une certaine harmonisation internationale et à une concurrence équitable sur le plan commercial. Des objectifs similaires sont poursuivis en matière de normes environnementales.

politique industrielle et la politique à l'égard des petites et moyennes entreprises ; la promotion et la protection des investissements ; les normes industrielles ; l'agriculture, la sylviculture et le développement rural ; l'énergie¹ ; les transports ; l'environnement² ; les télécommunications ; les sciences et la technologie ; les questions douanières et fiscales³ ; la statistique ; la stabilité macro-économique et les finances publiques.

Il s'agit, de fait, d'un appui technique à la mise en place de politiques publiques dans les différents domaines. Afin de réaliser ces objectifs de coopération, il est prévu que l'Irak bénéficie d'une assistance technique et financière, sous la forme d'aides non remboursables (article 81). Cette assistance relève de la coopération au développement de l'Union européenne. Ses objectifs et les domaines couverts sont définis dans un programme indicatif traduisant des priorités établies d'un commun accord entre les deux Parties. Le gouvernement irakien doit désigner un correspondant antifraude responsable de la coopération effective avec les institutions et organes de l'Union compétents en la matière.

Le montant des crédits mobilisables au sein du budget de l'Union européenne pour la période 2014-2020 est relativement modeste, de l'ordre de 75 millions d'euros. Il s'agit de crédits de fonctionnement, les crédits d'investissement sont a priori exclus et concentrés techniquement en priorité sur trois domaines : énergie durable, état de droit et éducation.

4. Les questions de justice, de liberté et de sécurité (titre IV)

a) Le développement d'une coopération pour garantir l'Etat de droit, d'une coopération judiciaire en matière civile et en matière pénale

Le **système judiciaire irakien** reste fortement marqué par les politiques autoritaires et sectaires qui ont été menées dans ce pays. Les ONG dénoncent des mauvais traitements et des actes de torture, légitimés au nom de la lutte anti-terroriste, des techniques d'enquête visant d'abord la rapidité et l'obtention, parfois forcée, d'aveux faisant office de preuve souveraine, l'intervention de l'armée ou des forces spéciales à la suite d'attentats, dans des conditions incompatibles avec les procédures judiciaires d'un Etat de droit, ainsi qu'un niveau de corruption massif.

La mission PSDC Eujust/Lex Irak, dont le mandat s'est achevé le 31 décembre 2013. avait pour but de renforcer l'Etat de droit et de promouvoir une culture du respect des droits de l'homme en Irak en menant

¹ L'objectif est d'améliorer la sécurité énergétique, de renforcer le dialogue dans ce domaine, d'encourager des partenariats entre entreprises européennes et irakiennes et de mettre en place des cadres institutionnel, législatif et réglementaire dans le secteur de l'énergie en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché et de stimuler les investissements dans ce secteur. L'accord s'inscrit à ce sujet dans le prolongement du mémorandum d'entente sur l'énergie signé le 18 janvier 2010.

² Voir étude d'impact p. 6/9.

³ Voir étude d'impact p. 4/9.

des actions de formation auprès de fonctionnaires irakiens des forces de police, de la justice ou de l'administration pénitentiaire. Mission de petite taille, cette mission a connu un bilan mitigé au vu de ses résultats puisque, parallèlement, le gouvernement de M. Al-Maliki durcissait la répression à l'égard de la minorité sunnite et de ses opposants. En outre, la qualité des personnels envoyés en formation a pu s'avérer parfois discutable quant aux niveaux de compétences et de motivation.

Il est donc proposé de poursuivre l'action dans ce domaine sous une autre forme plus coopérative d'expertise européenne et de conseil placée auprès des ministères concernés, des institutions judiciaires et des personnels (magistrats, avocats, greffiers).

b) Coopération en matière de protection des données, gestion des flux migratoires, lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme

Il prévoit également différentes coopérations destinées à aligner le niveau de protection des données à caractère personnel sur les normes internationales les plus strictes¹, à gérer conjointement **les flux migratoires** entre les territoires des Parties (dialogue sur les questions relatives aux migrations, évaluation des besoins, prévention et maîtrise de l'immigration irrégulière, notamment par la réadmission des clandestins) et à **lutter contre la criminalité organisée et la corruption, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que contre les drogues illicites.**

L'Irak est membre du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux « GAFI ». Pour autant, elle figure sur la liste grise de cette organisation qui reconnaît que des efforts ont été produits notamment par la préparation d'un projet de loi qui devrait être examiné au cours du 1^{er} trimestre de cette année. Il reste naturellement au gouvernement irakien à restaurer son autorité et sa souveraineté pour assurer en ce domaine comme sur l'ensemble des matières visées le respect des normes mises en place et pour cela se doter des capacités nécessaires notamment dans le domaine du renseignement.

c) Coopération culturelle et régionale

De manière plus novatrice, des stipulations favorisant **la coopération culturelle** (article 109) et **la coopération régionale** (article 110) sont insérées dans le titre IV.

La clause concernant **la coopération culturelle** est acceptable dans la mesure où elle ne contraint pas les actions bilatérales engagées par les Etats membres, s'agissant d'une compétence nationale et non communautaire – l'accord de partenariat pour la coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement entre la France et l'Irak examiné concomitamment au présent accord en témoigne. Elle est probablement

¹ Voir étude d'impact p. 6 et 7/9.

redondante dans la mesure où le champ est couvert assez largement par les dispositions du titre III de l'accord. Elle est particulièrement bienvenue lorsqu'elle prône une coopération en matière de lutte contre le trafic illicite de biens culturels. On connaît l'ampleur du pillage des sites archéologiques s'agissant de l'Irak (et désormais de la Syrie) qui vient alimenter le grand banditisme et le terrorisme et qui requiert une coopération internationale également entre les pays d'acquisition des œuvres.

S'agissant de la **coopération régionale**, il s'agit d'un élément classique désormais dans les accords passés par l'Union européenne. Dans le cas précis de l'Irak, il n'est pas vraiment d'actualité compte tenu des relations assez médiocres avec ses voisins, malgré une cohésion apparente dans la lutte contre Daech.

5. Stipulations institutionnelles, générales et finales

a) *Supervision*

Un **Conseil de coopération** est chargé de superviser la mise en œuvre de l'accord¹. Il peut être saisi de tout différend relatif à l'application et à l'interprétation de l'accord, qu'il peut régler par voie de recommandation. Le conseil de coopération peut aussi examiner toute question bilatérale ou internationale d'intérêt commun.

Une **Commission parlementaire de coopération** est instituée pour permettre des échanges entre membres du Parlement irakien et membres du Parlement européen².

b) *Entrée en vigueur à titre provisoire*

L'accord appartient, comme la plupart des accords d'association, de partenariat ou de coopération conclus par l'Union européenne avec des pays tiers, à la **catégorie des accords dits « mixtes »**, intervenant dans les domaines de compétence de l'Union européenne et de ses Etats membres.

S'agissant des stipulations entrant dans le domaine des compétences exclusives de l'Union européenne au titre des Traités, celles-ci, dès lors qu'une clause le prévoit (l'article 117 en l'espèce) peuvent **entrer en vigueur à titre provisoire**, dès lors que l'Union européenne, d'une part, et le pays tiers, d'autre part, se sont notifiés l'accomplissement des

¹ Composé de représentants des Parties, il se réunit au niveau ministériel au moins une fois par an.

² Cette commission est informée des recommandations du Conseil de coopération, auquel elle peut elle-même adresser des recommandations.

procédures nécessaires à cet effet, et sans attendre l'achèvement des procédures de ratification par l'ensemble des Etats membres.¹

La possibilité d'application provisoire ne concerne que des stipulations relevant de la compétence exclusive ou partagée de l'Union. Conformément à l'article 3 de la décision du Conseil du 21 décembre 2011 relative à la signature et à l'application provisoire de certaines stipulations de l'accord, l'article 2 (relatif au respect des droits de l'homme), la quasi-totalité des titres II (commerce et investissements), III (domaines de coopération) et V (dispositions institutionnelles, générales et finales) sont donc appliqués à titre provisoire depuis le 1^{er} août 2012.

Le titre I de l'accord (dialogue politique et coopération en matière de politique étrangère et de sécurité) et le titre IV (Justice, liberté et sécurité) mais aussi certaines dispositions concernant les transports aux titres II et III n'entreront en vigueur que lorsque tous les États membres de l'Union européenne auront accompli les procédures nécessaires à l'entrée en vigueur de l'accord.

c) Ratification par les États membres

La Belgique, Chypre, le Danemark, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie, la Suède, ont, à ce jour, ratifié cet accord.

d) Possibilités de non-exécution

Les articles 2 (respect des principes démocratiques et des droits de l'homme) et 5 (lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs) constituent des éléments essentiels de l'accord. L'article 121 prévoit la possibilité d'une non-exécution de l'accord en cas de non-respect de ceux-ci.

B. L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION (APC) CONFIRME LA DÉTERMINATION DE L' UNION EUROPÉENNE À RENFORCER ET À ÉLARGIR SON SOUTIEN À L'IRAK

La constitution récente d'un gouvernement de transition en Irak et son engagement à inclure plus largement les minorités, rendent cet accord d'autant plus nécessaire. L'Union européenne pourrait en effet engager un dialogue politique constructif et régulier avec le gouvernement de M. Al-Abadi, conforme à l'approche politique européenne et française du règlement définitif de la crise irakienne.

¹ Cf. « Projet de loi autorisant la ratification de l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part, et l'Amérique centrale d'autre part ». Rapport n° 164 (2014-2015) de M. Alain Néri (décembre 2014) - <http://www.senat.fr/rap/14-164/14-164.html>

En outre, les secteurs identifiés par l'Union européenne dans cet accord, qui réservent une place importante aux projets portés par **la société civile et à l'éducation**, correspondent aux défis que devra relever le gouvernement Al-Abadi.

Grâce à l'ampleur nouvelle des coopérations prévues et grâce à la dimension partenariale qui est conférée aux relations avec les autorités irakiennes, l'APC devrait **renforcer la visibilité** de l'action européenne et donner à l'UE les moyens d'exercer une influence plus déterminante.

L'Union européenne dispose jusqu'à présent d'une stratégie sectorielle avec l'Irak (justice-police, énergie-pétrole, éducation, société civile) mais n'est pas suffisamment visible¹. La ratification de cet accord permettra d'améliorer considérablement la visibilité européenne sur place, dans le prolongement des efforts déployés lors de la crise récente : 17 millions d'euros d'aide humanitaire d'urgence à destination des réfugiés du nord de l'Irak ; ouverture d'un bureau de la Commission européenne (DG ECHO) à Erbil pour gérer tous les aspects liés à la crise humanitaire.

Surtout, l'Union européenne pourra orienter son action de coopération vers les secteurs irakiens les plus défaillants, en particulier l'État de droit, la police et la justice. La crise irakienne actuelle, en grande partie imputable à l'ancien premier ministre Nouri Al-Maliki, dont la politique sectaire a dressé les communautés irakiennes les unes contre les autres, a démontré toute la pertinence d'une action forte dans ce domaine. Elle est venue donner raison, a posteriori, à l'Union européenne, qui avait choisi d'orienter son action, entre 2005 et 2013, sur ces secteurs (État de droit, formation de la police et de la justice irakiennes en vue d'une bonne prise en compte des standards européens en matière de droit de l'homme, d'inclusivité, etc.), à travers sa mission de PSDC Eujust -Lex. Une fois ratifié, cet accord UE- Irak permettra aux Etats membres de l'Union européenne, au SEAE et à la Commission européenne d'instaurer un dialogue régulier avec le nouveau gouvernement et de poursuivre leur action de coopération sur ce secteur (formation des forces de police et de justice irakiennes).

Enfin, **le resserrement des liens commerciaux avec l'Irak constitue un élément important de la reconstruction** et du développement du pays.

Ce partenariat s'inscrit dans **une perspective de long terme**, puisqu'il est conclu pour une durée de 10 ans, renouvelable d'année en année par tacite reconduction, conformément à l'article 116 de l'accord. La perspective pour l'Irak, une fois le pays stabilisé, étant de devenir un **partenaire stratégique de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie.**

¹ C'est un point qui a été souligné lors des réunions de travail irako-européennes à Bagdad. La faute en revient particulièrement au financement de projets portés par des agences des Nations unies qui ne mentionnent pas clairement le financement européen.

L'accomplissement, par la France, des procédures de ratification de cet accord constituerait un signal clair de notre volonté de renforcer l'action politique de l'UE en Irak et s'inscrirait dans la droite ligne des conclusions du Conseil des Affaires étrangères consacrées à l'Irak du 23 juin 2014.

II. UN ACCORD BILATÉRAL SUR LES RELATIONS CULTURELLES

A. LE CONTEXTE

Cet accord devrait à terme se substituer aux deux accords de coopération signés en 1969.

Il est proposé au Sénat d'en autoriser l'approbation cinq années après sa signature. Il n'a toujours pas été ratifié non plus par le Parlement irakien.

Ceci traduit un relatif désintérêt des Parties. Il résulte des dérives du gouvernement Al-Maliki, qui ont conduit à un certain rafraîchissement des relations bilatérales, mais aussi de la dégradation de la situation sécuritaire en Irak qui relègue ces questions à l'agenda des priorités puisque le contexte ne permet guère de développer des activités culturelles, scientifiques ou techniques. Malgré le maintien du contexte, la volonté est aujourd'hui de donner de cette ratification aux nouvelles autorités irakiennes un signal positif de l'attention de la France. Les accords internationaux comme les lois sont autant des normes que des outils de communication...

On notera que l'absence de ratification n'a pas empêché le développement de certains projets avec toutefois des résultats mitigés (voir supra p. 26).

B. UN ACCORD-CADRE CLASSIQUE ET COMPLET DONT LE CONTENU RESTE DÉPENDANT DE L'INITIATIVE DES PARTIES

1. Un support juridique unique pour favoriser la coopération bilatérale

L'accord de partenariat pour la coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement entre la France et l'Irak a pour objet de refonder et de renforcer la coopération bilatérale.

Conformément à son **article 25**, l'accord du 16 novembre 2009 se substituera, dès son entrée en vigueur, aux accords préexistants de coopération culturelle du 24 avril, de coopération technique du 19 juin 2014, ainsi que les avenants et échanges de lettres subséquents. Il présente l'avantage de **réunir en un seul document tous les domaines de coopération et d'apporter ainsi un cadre juridique de référence unique.**

2. Un champ d'actions étendu

Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} définit les objectifs, assez classiques, du partenariat. Il s'agit de contribuer à une meilleure connaissance réciproque de leurs cultures respectives, au développement de leurs ressources humaines et à la gestion durable des ressources naturelles, notamment dans le domaine agricole.

Une expertise est attendue par la Partie irakienne dans de nombreux domaines dont la liste figure à l'article 1^{er}¹. Au-delà de cette énumération, plusieurs stipulations de l'accord contribuent à dessiner plus précisément les contours de la coopération à mener. La rédaction de l'accord demeure toutefois suffisamment générale pour couvrir des actions variées dans tous les domaines visés : étude de la langue et de la culture (**article 2**), développement des activités du centre culturel français de Bagdad et du centre culturel irakien de Paris² ; soutien à la circulation des œuvres et des créateurs (**article 4**), coopération entre bibliothèques et maisons d'édition ; échange et traduction d'ouvrages (**article 5**), coopération dans le domaine des médias, notamment audiovisuels, et formation des journalistes (**article 6**), patrimoine archéologique et historique³ (**article 7**), enseignement

¹ Le premier alinéa de l'article 1^{er} en établit la liste suivante : éducation, sport et jeunesse ; culture et livre ; production audiovisuelle et journalisme ; archéologie, muséologie, valorisation du patrimoine historique et naturel ; enseignement supérieur et recherche scientifique ; gouvernance et justice ; coopération décentralisée ; participation de la société civile ; développement économique et social.

² L'Ambassade d'Irak sollicite depuis 2006 l'accord des autorités françaises pour l'ouverture, à Paris, d'un centre culturel irakien. Un projet d'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République d'Irak relatif au soutien des centres culturels a été rédigé en mai 2011. Le dossier est, semble-t-il, en sommeil depuis lors.

Par ailleurs, il existe un « Institut kurde » à Paris, créé en février 1983. C'est un organisme culturel indépendant, non politique et laïc, qui a pour vocation d'entretenir la communauté kurde dans la connaissance de sa langue, de son histoire et de son patrimoine culturel, de contribuer à l'intégration des immigrés kurdes d'Europe dans leurs sociétés d'accueil et de faire connaître au public étranger les Kurdes, leur culture, leur pays et leur situation actuelle. Après dix années d'activité sous la forme d'une association loi 1901, l'Institut kurde, par un décret en date du 2 mars 1993 du Premier ministre français, est devenu une fondation reconnue d'utilité publique (JO du 4 mars 1993). Après avoir été largement financé par le Ministère de la Culture et le Ministère des Affaires étrangères, les crédits se sont amenuisés ces dernières années, et l'institut kurde est aujourd'hui dans une situation financière difficile. Il bénéficie du soutien de la Représentation du Gouvernement Régional du Kurdistan d'Irak à Paris. L'institut kurde n'a, a priori, pas de lien avec l'Ambassade d'Irak.

³ La France participe à la sensibilisation sur la situation de grand péril dans lequel se trouve aujourd'hui le patrimoine irakien, bâti, non bâti, matériel et immatériel.

Ainsi, la délégation française à l'Unesco a organisé le 29 septembre 2014, avec nos partenaires de la délégation irakienne, une rencontre sur le patrimoine en péril visant à faire un état des lieux de la situation, donner l'alerte et mener une réflexion sur les mesures à adopter pour sauvegarder le patrimoine irakien et lutter contre l'exportation illégale de biens culturels, dont une partie des revenus finance Daech et permet l'achat d'armement.

Elle a annoncé à cette occasion un soutien à hauteur de 50 000 euros en faveur du patrimoine irakien. La Délégation française auprès de l'Unesco est également à l'initiative de la résolution sur le patrimoine irakien, adoptée à l'occasion du dernier Conseil exécutif de l'Unesco (octobre 2014) appelant à une mobilisation forte de la communauté internationale pour protéger le patrimoine

supérieur et recherche (**articles 8 à 10**), gouvernance démocratique, Etat de droit et modernisation du secteur public (**article 11**), législation et justice (**article 12**), société civile (**article 14**), relations économiques et financières (**article 15**), environnement des affaires (**article 16**), gestion durable des ressources naturelles (**article 18**)¹ et développement agricole (**article 19**).

3. Les stipulations relatives à la mise en œuvre de la coopération

En vertu de l'**article 3**, les deux Parties doivent faciliter l'implantation et le bon fonctionnement des centres d'enseignement et des établissements scolaires, dans le cadre de leur législation.

Le 3^e alinéa de l'**article 7** demande à la Partie irakienne de faciliter les travaux des missions archéologiques françaises en Irak.

L'**article 8** répartit les coûts des visites de courte durée en France de la manière suivante : frais de séjour et frais de transport en France à la charge de notre pays ; frais de voyage aller et retour entre l'Irak et la France à la charge de la Partie irakienne.

Au plan financier, l'**article 9** prévoit aussi que le financement des bourses d'étude, des frais de formation et des indemnités de stage est partagé par les deux Parties, sauf programme exceptionnel, décidé en commun.

Le même article établit une commission mixte de l'enseignement supérieur et des bourses, chargée de définir les priorités de la coopération universitaire et de la sélection des bourses selon des modalités définies par accord entre les Parties.

L'**article 13** a pour objet de favoriser le développement de la coopération décentralisée. Elle est inactive à ce stade, principalement pour des raisons de sécurité².

L'**article 17** consacre le rôle de l'Agence française de développement (AFD), tout en renvoyant à une convention spécifique conclue avec l'Etat irakien (voir supra p. 33)

L'**article 20** reconnaît à la société civile un rôle de proposition en matière de coopération, détaille les différentes formes que les actions

iraquien, lutter contre les pillages et le trafic de biens culturels et renforcer le plan d'action d'urgence de l'UNESCO.

Le développement des échanges dans les domaines du patrimoine et de l'enseignement supérieur est par ailleurs envisagé à court et long termes, notamment dans la perspective de formations aux métiers de la sauvegarde et de la valorisation du patrimoine.

¹ Voir étude d'impact p. 5/7.

² Certaines collectivités ayant accueilli des réfugiés kurdes dans les années 1980 souhaitent néanmoins développer des coopérations avec les villes de la région autonome du Kurdistan. Un projet était à l'étude avec le département de la Dordogne.

peuvent prendre (bourses, échanges de visites, études et expertise...), et permet le recours à des opérateurs publics comme privés.

Le premier alinéa de l'**article 21** demande à chacune des Parties de permettre le libre transfert hors de son territoire des sommes perçues ou versées au titre des activités de coopération, y compris les salaires, charges sociales et des franchises de taxes pour les équipements d'appui et transactions de tout ordre dans le cadre des actions de coopération¹.

L'**article 22**, relatif à l'accueil des équipes d'assistance technique envoyées par la France pour accompagner la mise en œuvre des projets de coopération, demande que les bénéficiaires irakiens de ces projets mettent à disposition les moyens logistiques nécessaires. Les conditions de cette mise à disposition sont renvoyées à des accords particuliers.

Le 6^e alinéa du même article permet l'importation en Irak, en suspension des droits et taxes douanières et en dispense des formalités relatives au contrôle extérieur et des changes, de mobilier et effets ou objets personnels, y compris un véhicule particulier.²

Par l'**article 23**, les deux Parties s'engagent à faciliter le déplacement et le séjour des personnels concernés par l'accord. Cette clause, souvent formulée de manière assez générale dans les accords de coopération, est ici assortie d'engagements précis, notamment une exemption de permis de travail pour les experts concernés et des immunités de juridiction pour les actes et paroles accomplis et proférés dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

L'**article 24** crée une commission mixte, culturelle, scientifique et technique, chargée de définir les grandes priorités de la coopération bilatérale et d'en assurer le suivi. Cette commission, formée de représentants des deux pays, doit se réunir alternativement à Paris et à Bagdad, au moins une fois tous les trois ans.

4. Stipulations finales

Aux termes de l'**article 26**, l'accord prendra effet le deuxième jour du deuxième mois suivant le jour de réception de la dernière notification. A ce stade, la Partie irakienne n'a pas encore transmis son instrument de ratification de l'accord.

Selon l'**article 27**, l'accord restera en vigueur, pour une durée de 5 années, renouvelable par tacite reconduction.

Dans la situation particulièrement grave que l'Irak connaît aujourd'hui, l'approbation de l'accord de partenariat pour la coopération

¹ Voir étude d'impact p. 4 et 5/7.

² Voir étude d'impact p. 5/7.

franco-irakienne du 16 novembre 2009 serait un gage très fort de notre volonté de continuer à agir sur le long terme en Irak.

CONCLUSION

Si la situation sécuritaire actuelle de l'Irak ne permettra que difficilement, et très partiellement, la mise en œuvre des stipulations de ces accords, ceux-ci n'en fourniront pas moins un cadre pour les développements futurs et seront, pour certains aspects, d'ores et déjà utiles aux autorités irakiennes pour les aider à stabiliser la situation politique et à renouer le dialogue avec les minorités.

Leur ratification permettra aussi d'afficher à l'égard du nouveau gouvernement une forme de bienveillance et d'encouragement et, au fur et à mesure de la stabilisation de la situation, de répondre plus facilement aux besoins structurels de l'Irak et, par voie de conséquence, de conforter nos positions sur la plan économique. Elle manifesterà avec force notre volonté de continuer à agir sur le long terme en Irak.

Dès lors, et sauf à transmettre aux instances européennes et au gouvernement les observations formulées dans ce rapport, votre rapporteur vous propose d'adopter :

- le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de partenariat pour la coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Irak ;
- et le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Irak, d'autre part.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 14 janvier 2015, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Claude Nougein, rapporteur sur le projet de loi n° 116 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord de partenariat pour la coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Irak et le projet de loi n° 117 (2014-2015) autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Irak, d'autre part.

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

Mme Nathalie Goulet. - L'examen de ces projets de loi est concomitant de l'autorisation que nous venons de donner de prolongation de l'intervention militaire française en Irak. Je constate des délais extravagants, ceux extrêmement longs entre la signature de ces accords et leur inscription à l'ordre du jour - les torts sont sans doute partagés -, et ceux extrêmement courts laissés au rapporteur pour procéder à leur examen.

J'observe également le décalage créé par l'évolution de la situation de l'Irak entre le moment de la signature de ses accords et aujourd'hui ce qui rend leur application compliquée.

Je demanderai à mon groupe de s'opposer à l'examen de ces projets de loi selon la forme simplifiée compte tenu du contexte particulier de la situation en Irak.

M. Joël Guerriau. - Quelles seront les opportunités offertes aux entreprises françaises de concourir à des appels d'offres en Irak ?

Mme Christiane Kammermann. - Combien y-a-t-il de Français en Irak ? Comment est assurée leur sécurité ? Quelle est la situation actuelle des Chrétiens d'Irak ?

Je me réjouis de l'ouverture d'Instituts Français à Bagdad et à Erbil, ainsi que de la présence de deux écoles françaises. Je regrette qu'elles n'incluent pas le niveau secondaire.

M. Bernard Cazeau. - Comparée aux autres régions d'Irak, la région autonome du Kurdistan était jusqu'à présent relativement sûre. Nous avons entrepris avec le conseil général de Dordogne une action de coopération décentralisée pour le développement touristique et la restauration de la citadelle d'Erbil. Pensez-vous qu'il sera possible aujourd'hui de poursuivre cette relation ?

J'ai participé à l'entretien entre le président du Sénat et le nouveau Premier ministre, M. Al-Abadi ; il faut espérer que les relations s'amélioreront car il semble faire preuve de moins d'ostracisme que son prédécesseur et que cela permettra une présence plus importante de la France en Irak qui est un pays au potentiel et aux ressources importantes.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Les conditions dans lesquelles nous examinons ces deux projets de loi illustrent parfaitement les dysfonctionnements dont nous avons rendu compte dans notre rapport d'information sur l'examen parlementaire des traités, publié en décembre 2014. J'ai engagé des discussions avec la présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Mme Elisabeth Guigou, et avec le Gouvernement, à ce sujet.

M. Claude Nougain, rapporteur. - Les délais d'examen étaient extrêmement courts, nous avons pu bénéficier néanmoins du concours de trois sous-directeurs, deux du ministère des affaires étrangères et une de la direction générale du Trésor que j'ai pu auditionner la semaine dernière.

S'agissant des marchés publics, le texte devrait en faciliter l'attribution aux entreprises des pays membres de l'Union européenne, néanmoins nous avons décelé une fragilité s'agissant de son application certaine aux collectivités locales, l'Irak étant un état fédéral, ce qui est ennuyeux car nombre de services publics et d'équipements sont gérés par ces collectivités. Nous demandons que l'Union européenne approfondisse cette question.

317 Français sont recensés par le ministère des affaires étrangères comme résidant en Irak, contre 3 000 Irakiens vivant en France, mais dans ces situations troublées, je ne suis pas certain que cela corresponde à la réalité.

L'accord bilatéral contient un article favorisant le développement de la coopération décentralisée, mais la situation sécuritaire actuelle rend difficile la mise en œuvre des projets.

Le nouveau gouvernement irakien semble plus attentif à travailler avec les minorités. La ratification de ces accords devrait permettre, le jour venu, lorsque la situation sera stabilisée, de redémarrer sans attendre la coopération sur des bases solides.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport ainsi que les projets de lois précités.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 6 janvier 2015

M. Didier CHABERT, conseiller des affaires étrangères, sous-directeur du Moyen-Orient et **Mme Elise GIRAUD** rédactrice Irak, Direction Afrique du Nord-Moyen-Orient, Ministère des affaires étrangères et du développement international.

M. Nicolas SURAN, conseiller des affaires étrangères, sous-directeur des relations extérieures de l'Union européenne, Direction de l'Union européenne - Ministère des affaires étrangères et du développement international.

Mercredi 7 janvier 2015

Mmes Claire CHEREMETINSKI, administratrice civile HC, Sous-directrice « Politique commerciale et investissement » et **Sandrine MENARD**, adjointe au chef de bureau de la politique commerciale, de l'OMC et des accords commerciaux de l'Union européenne - Multicom 1, Direction générale du Trésor - Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.