

N° 255

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 février 2002

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à l'accord entre l'Agence de coopération culturelle et technique et le Gouvernement de la République française relatif au siège de l'Agence et à ses privilèges et immunités sur le territoire français,

Par M. Robert DEL PICCHIA,

Sénateur.

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

Voir le numéro :

Sénat : 32 (2001-2002)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. L'ORGANISATION DES INSTITUTIONS DE LA FRANCOPHONIE, DE NIAMEY À HANOÏ (1970-1997)	4
A. UNE INITIATIVE AFRICAINE.....	4
B. UNE PROGRESSIVE EXTENSION GÉOGRAPHIQUE ET THÉMATIQUE.....	5
C. D'UNE AMBITION CULTURELLE À UNE VOLONTÉ POLITIQUE.....	7
II. LA FRANCOPHONIE AUJOURD'HUI : ÉLARGISSEMENT, APPROFONDISSEMENT, COHÉRENCE	10
A. LE CONTEXTE D'UN ÉVENTUEL ÉLARGISSEMENT.....	10
B. UN SEUIL FRANCOPHONIE MINIMAL EST REQUIS POUR LES FUTURES ADHÉSIONS	11
III. LE CONTENU DE L'AVENANT À L'ACCORD DE SIÈGE : DES AJUSTEMENTS DE FAIBLE AMPLEUR	13
CONCLUSION	14
EXAMEN EN COMMISSION	15
PROJET DE LOI	16
ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT	17
ANNEXE II - LISTE DES PAYS MEMBRES DE LA FRANCOPHONIE	19
ANNEXE III - LISTE DES SOMMETS DE LA FRANCOPHONIE ET PRINCIPALES DÉCISIONS PRISES PAR CHACUN D'ENTRE EUX	20

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'accord fondateur de Niamey, en 1970, les institutions organisant la francophonie institutionnelle ont beaucoup évolué, parallèlement au **nombre des pays membres, passés de 18 à 51 en 1997, pour atteindre 55 aujourd'hui.**

C'est pourquoi le sommet réuni à Hanoï , en 1997, a été l'occasion d'actualiser ces institutions, avec notamment la création d'un secrétariat général et d'une Agence de la francophonie se substituant à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT).

La France étant le pays d'établissement de l'ACCT, un avenant à l'accord conclu en 1972 avec cette organisation s'est révélé nécessaire pour la prise en compte de ces modifications institutionnelles. Tel est l'objet du présent projet de loi, signé le 11 avril 2000.

I. L'ORGANISATION DES INSTITUTIONS DE LA FRANCOPHONIE, DE NIAMEY À HANOÏ (1970-1997)

A. UNE INITIATIVE AFRICAINE

En 1970, les trois présidents du Sénégal (Léopold Sédar Senghor), de la Tunisie (Habib Bourguiba), et du Niger (Hamani Diori) réunissent dans la capitale de ce dernier Etat, Niamey, les représentants de 18 pays francophones. A l'issue de leurs entretiens, les Etats participants (Bénin, Haute-Volta¹, Burundi, Canada, Côte d'Ivoire, France, Gabon, Luxembourg, Mali, Ile Maurice, Monaco, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam) s'accordent sur la création d'une **Agence de coopération culturelle et technique (ACCT)**.

La Charte annexée à la Convention dote l'ACCT de cinq organes :

1) La **Conférence générale**, composée de tous les membres de l'Agence.

2) Le **Conseil d'administration** ; organe exécutif de la Conférence générale, également composé de tous les membres de l'Agence, il disposait, à l'origine, de deux commissions : la Commission des programmes et la Commission administrative et financière.

3) Le **Bureau**, constitué des seuls représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement de 18 Etats et gouvernements, mais où chaque pays pouvait envoyer un représentant.

4) Le **Secrétariat général**, composé d'un Secrétaire général nommé pour une période de quatre ans par la Conférence générale, de directeurs généraux et du personnel administratif nécessaire au bon fonctionnement de l'Agence.

5) Le **Conseil consultatif**, ouvert à des représentants du monde associatif et de la société civile.

Cette association originale, née, comme on l'a précédemment évoqué, d'une impulsion africaine, visait, au moins implicitement, à répondre à l'extension du « Commonwealth britannique des nations ».

Ce Commonwealth, fondé en 1931 par le statut de Westminster, avait reçu l'adhésion de l'Inde après l'accession de celle-ci à l'indépendance, en 1947. Cette impulsion fut décisive dans le ralliement au Commonwealth de

¹ Devenue Burkina-Faso en 1984

nombreuses anciennes colonies britanniques, et cette communauté passa de huit à onze membres de 1950 à 1960, puis à trente membres en 1970.

A l'image de l'institution anglophone, l'ACTT réunissait à l'origine des pays ayant surtout en commun une même langue, et s'était donné pour buts principaux la coopération technique et l'éducation.

B. UNE PROGRESSIVE EXTENSION GÉOGRAPHIQUE ET THÉMATIQUE

Les dix-huit pays fondateurs ont été progressivement rejoints, durant les trois décennies suivantes, par trente trois nouveaux Etats¹ d'Asie, d'Afrique et d'Europe.

Ces nouvelles arrivées ont profondément modifié l'équilibre géographique de l'organisation francophone, dont la réunion à **Hanoï en 1997** a été emblématique².

Ce sommet a opéré de profondes réformes de cette organisation, ainsi présentées par le ministère des affaires étrangères :

« La principale innovation de la nouvelle Charte adoptée en 1997 lors du Sommet de Hanoï a été la création d'un poste de Secrétaire général de la Francophonie ; des décisions ont également porté sur le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) et l'ACCT, devenue Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF). »

1. Le Secrétaire général de la francophonie

Elu pour quatre ans par les chefs d'Etat et de gouvernements, auxquels il rend compte, le Secrétaire général est le porte-parole politique et le représentant officiel de la Francophonie sur la scène internationale. Il est l'animateur de la coopération francophone. A ce titre, en sa qualité de plus haut responsable de l'Agence de la Francophonie (ex-ACCT), il lui revient de soumettre à la Conférence ministérielle, qui se réunit une fois par an, puis au Sommet des chefs d'Etat, qui se tient une fois tous les deux ans, les arbitrages et les orientations devant présider à l'action des opérateurs. Il procède à l'évaluation des programmes. Il préside, à cette fin, le Conseil de coopération qui réunit régulièrement les opérateurs avec l'APF, et propose la répartition du Fonds multilatéral unique dont il ordonne les décisions budgétaires et financières.

Le Secrétaire général est le secrétaire exécutif du Conseil permanent de la Francophonie (CPF), qu'il préside. Il veille à la mise en oeuvre des

¹ On trouvera en annexe n° II la liste des pays membres de la francophonie en 2002, avec leur date d'adhésion.

² On trouvera en annexe n° III la liste des sommets de la francophonie.

mesures adoptées par cette instance, dont il prépare l'ordre du jour. Son action consiste également à :

** promouvoir l'image de la francophonie, notamment dans le cadre des grandes manifestations internationales,*

** asseoir les bases d'une coopération avec les grandes instances internationales (ONU, Union européenne, Banque mondiale, PNUD, CNUCED, Commonwealth, OUA, Ligue des Etats arabes, Organisation des Etats américains, CEDEAO, ...),*

** rapprocher la francophonie d'autres grandes aires linguistiques, notamment la lusophonie, l'hispanophonie et l'arabophonie au titre de la défense de la diversité culturelle,*

** appuyer les transitions démocratiques dans l'espace francophone.*

** contribuer à la recherche de solutions dans les situations de crise ou de rupture de la démocratie.*

2. Le Conseil Permanent de la Francophonie (CPF)

Le CPF est désormais composé des représentants personnels de tous les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres ; cette réforme a contribué à conforter le caractère représentatif de cette instance. En outre, c'est le CPF qui, tout en conservant sa mission initiale de préparation et de suivi des sommets sous l'autorité de la conférence ministérielle, siège désormais comme conseil d'administration de l'Agence. Avant Hanoï , c'était cette conférence qui remplissait aussi le rôle de conseil d'administration.

3. Les opérateurs

La direction administrative de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF) est assurée par l'administrateur général, nommé pour quatre ans par la conférence ministérielle sur proposition du secrétaire général. L'administrateur général participe à la définition des programmes ; il est responsable de leur exécution.

Créée par un traité de droit international, l'AIF demeure la seule organisation intergouvernementale de la francophonie et son principal opérateur ; l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), TV5, l'Université Senghor d'Alexandrie et l'Association internationale des maires francophones (AIMF) ont, en effet, un statut non gouvernemental, mais sont néanmoins reconnus par la Charte comme opérateurs directs des sommets. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) a vu son rôle d'assemblée consultative de la francophonie reconnu par la charte. En revanche, d'autres partenaires, bien que sans liens institutionnels avec l'OIF, comme la Conférence des ministres de l'éducation ayant le français en

partage (CONFEMEN), la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports des pays d'expression française (CONFESJES), le Forum francophone des affaires (FFA) et le Comité international des Jeux de la Francophonie (CIJF) remplissent, chacun dans son domaine respectif, une fonction d'impulsion et d'orientation. »

Cette réforme institutionnelle a permis de renforcer la diversité des actions de l'organisation francophone, qui dépassent désormais largement les objectifs initiaux déterminés par les dix-huit pays fondateurs, appuyés sur une communauté de langue et de culture.

C. D'UNE AMBITION CULTURELLE À UNE VOLONTÉ POLITIQUE

Le ministère des affaires étrangères décrit les priorités aujourd'hui assignées à la francophonie dans les termes suivants :

« Depuis le Sommet de Hanoï, en 1997, la francophonie s'est affirmée sur la scène politique. Elle a fait la preuve de son utilité dans un contexte international où la diversité culturelle apparaît comme l'un des instruments d'une mondialisation maîtrisée.

Afin d'accroître leur efficacité, la France a oeuvré en faveur d'un recentrage des actions de la francophonie dans les domaines où celles-ci peuvent exercer une fonction de levier et apporter une véritable valeur ajoutée. Sur le plan méthodologique, elle s'est employée à favoriser une rénovation des instruments et des moyens.

1. Le resserrement des objectifs

La France a souhaité que la francophonie resserre son action autour de deux priorités : l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, et la promotion de la diversité culturelle et linguistique. Pour l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF), ce recentrage a donc commencé à s'opérer autour, d'une part, des métiers de base de l'Agence, à savoir la langue, la culture et l'éducation, regroupés sous la thématique de la diversité culturelle (60 % du budget en 2002-2003) et, d'autre part, d'une orientation impérative pour assurer la crédibilité de la francophonie, à savoir la consolidation de l'Etat de droit dans l'espace francophone (28 % de moyens supplémentaires dans le cadre du présent biennium).

Les deux principales conférences thématiques du biennium 2000-2001 ont été consacrées à ces deux thèmes. Le symposium de Bamako (1-4 décembre 2000) a permis l'adoption d'une déclaration sur les droits, la démocratie, et les libertés dans l'espace francophone qui se compare très avantageusement aux déclarations de même type adoptées par d'autres

regroupements régionaux (OUA, OEA) ou linguistiques (Commonwealth). La francophonie s'est dotée, ce faisant, d'un instrument de référence incontestable, assorti d'un dispositif d'observation et d'un mécanisme de mesures en cas de rupture de la démocratie, ou de violations graves et massives des droits de l'homme.

La conférence des ministres francophones de la culture, tenue à Cotonou le 15 juin 2001, a permis de rassembler la communauté francophone autour de quelques grands objectifs :

- appui à une politique de promotion passant tant par des soutiens opérationnels que par l'élaboration de cadres réglementaires appropriés pour la création, la production et la diffusion ;

- refus de prendre des engagements de libéralisation en matière de biens et services culturels, notamment dans le cadre de négociations d'accords internationaux de commerce ;

- appui au principe d'un cadre réglementaire international consacrant la légitimité des Etats et gouvernements à maintenir, établir et développer les politiques de soutien à la diversité culturelle.

Cependant, l'utilisation de la langue française reste une référence indispensable au sein de l'espace francophone. Face à la dégradation incontestable de la place du français dans les organisations internationales, notamment au sein de l'Union européenne, un plan de relance ambitieux a été adopté à Hanoï. La nécessaire appropriation de ce programme par les responsables de l'Agence devra être approfondie, la multilatéralisation accrue, le dispositif de gestion administratif renforcé, la mise en réseau des jeunes experts francophones améliorée. Une distinction plus claire a été apportée dans la proposition de programmation concernant le biennium 2002-2003 entre les pays ayant le français comme langue officielle et les autres. Signe du renouveau d'intérêt pour la problématique de la langue, une conférence à ce sujet a été organisée à Bruxelles le 20 mars 2002 à l'occasion de la journée de la francophonie.

Pour l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), à la suite de l'évaluation de cet opérateur, ainsi qu'à la mise en place d'une réforme administrative et à l'adoption de nouveaux statuts, les actions ont été regroupées en 8 programmes autour d'un objectif fondamental, la formation en français. Un accent particulier a été mis sur la mobilité des étudiants et chercheurs de 2^{me} et 3^{me} cycles au sein de l'espace francophone, grâce à un doublement du nombre des bourses en cinq ans.

S'agissant, enfin, de l'Association internationale des maires francophones (AIMF), l'effort a consisté dans la modernisation de la gestion

des services municipaux, avec une priorité accordée à l'état-civil, clé de l'établissement de listes électorales fiables.

2. La rénovation des instruments et des méthodes

Dans le même temps, la francophonie a entrepris une rénovation profonde de ses méthodes et de ses instruments, privilégiant en particulier la concertation entre pays francophones comme moyen d'action.

L'évaluation très critique de l'Agence universitaire de la francophonie a conduit à une profonde réforme de cet opérateur, qui a suscité un renouvellement complet de ses instances dirigeantes et à l'adoption de nouveaux statuts, qui ont permis l'entrée des Etats dans le conseil d'administration (11 représentants pour 15 universitaires). L'évaluation de l'Université Senghor a conclu à l'utilité de cette institution, mais aussi à la nécessité d'une profonde réforme.

La conférence ministérielle de Bucarest (1998) s'est traduite par la nomination d'un nouvel administrateur, et par une restructuration de l'Agence de la francophonie. Enfin, sur proposition de la France, la réforme du Haut-Conseil de la Francophonie, organisme consultatif jusqu'à présent placé auprès du Président de la République française, a été engagée. Cet organe devrait devenir un conseil multilatéral auprès du Secrétaire général de la Francophonie, tandis que le rapport sur l'état de la francophonie dans le monde fera l'objet d'une élaboration multilatérale.

Cet effort de rénovation des instruments et des méthodes de la francophonie multilatérale a été accompagné d'un effort sensible du côté français : la France s'est ainsi engagée dans un processus de contractualisation de ses relations avec les opérateurs de la francophonie multilatérale. L'ensemble des crédits destinés au Fonds multilatéral unique (FMU) a été regroupé dans un chapitre budgétaire unique. Le Service des affaires francophones a été confirmé dans sa mission interministérielle de synthèse de l'action de la France dans le cadre de la francophonie. C'est ainsi que des conventions ont été conclues avec l'AIF, l'AUF, l'Université Senghor et, pour la première fois, l'AIMF.

Pour le prochain biennium, la priorité sera de poursuivre l'effort de rénovation entrepris en s'appuyant notamment sur les conclusions du rapport d'évaluation de l'AIF. Il s'agira de clarifier et de rationaliser le fonctionnement des instances de la francophonie multilatérale, afin de permettre un véritable débat sur ses orientations stratégiques. L'objectif doit être de rendre plus lisible et plus visible le fonctionnement de la francophonie afin de susciter une mobilisation des ONG, des acteurs sociaux, des collectivités décentralisées et plus largement de la société civile, seule à même de garantir la pérennité de la francophonie et de remédier à un défaut de communication, qui reste une difficulté majeure.

II. LA FRANCOPHONIE AUJOURD'HUI : ÉLARGISSEMENT, APPROFONDISSEMENT, COHÉRENCE

A. LE CONTEXTE D'UN ÉVENTUEL ÉLARGISSEMENT

Les modifications institutionnelles décidées à Hanoï ont eu des incidences notables sur le périmètre de l'univers francophone. En effet, le Secrétaire général choisi lors de ce sommet, M. Boutros Boutros-Ghali, ancien secrétaire général de l'ONU, a décidé de poursuivre, autant que faire se peut, la politique d'extension du nombre des Etats membres.

Cependant se pose désormais la question de la cohérence de cet ensemble, passé de la volonté de promouvoir la culture et la langue françaises à celle de constituer un espace démocratique, doté d'instruments de développement économique.

Car, la francophonie institutionnelle a élargi son assise géographique, notamment sur les continents européen et asiatique. Aussi, la commission des adhésions du Conseil permanent de la Francophonie, réunie dans la perspective du sommet qui devait se tenir à Beyrouth à l'automne 2001 –et qui a été différé d'un an du fait des tensions internationales consécutives aux attentats perpétrés le 11 septembre 2001 aux Etats-Unis- a-t-elle réaffirmé que l'octroi du statut de « membre associé » ne conduisait pas automatiquement à l'octroi ultérieur du statut de « membre plein ».

Cette décision a conduit à différer l'accession de l'Albanie et de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) à ce statut de membre plein.

Le ministère des affaires étrangères décrit en ces termes les dernières décisions de la commission des admissions, ainsi que la position française à ce sujet :

« S'agissant de l'admission en qualité d'observateur, la commission a formulé les recommandations suivantes :

- Slovaquie : avis favorable

- Ukraine : avis défavorable

- Arménie : avis réservé. Le dossier déposé par l'Arménie, très complet sur l'histoire des relations passées entre l'Arménie et la France, est à peu près muet sur les raisons qui poussent l'Arménie à vouloir rejoindre le mouvement francophone. La commission a considéré que le dossier qui lui était soumis ne lui permettait pas de se prononcer et a recommandé à

l'Arménie de déposer une nouvelle demande au prochain sommet prévu à Ouagadougou à la fin de 2003 ou au début de 2004.

A la suite du report du sommet de Beyrouth et sans vouloir s'opposer au dépôt de nouvelles demandes, la commission est convenue de ne pas revenir sur les conclusions précitées de son étude. Les pays qui, tels que la Croatie, la République Fédérale de Yougoslavie ou la Géorgie ont manifesté un intérêt pour une éventuelle adhésion au mouvement francophone ont été sensibilisés à ce contexte.

Le Gouvernement français ne souhaite pas que le processus d'élargissement actuel de la francophonie, en Europe centrale et orientale notamment, se poursuive s'il devait se faire au détriment de la cohérence du mouvement. La langue française n'occupe en effet qu'une place très minime dans la plupart des pays qui sollicitent désormais leur adhésion. Un élargissement incontrôlé à l'est et au nord poserait inmanquablement la question des équilibres géopolitiques au sein du mouvement, dont le tropisme africain, légitime, pourrait pâtir. »

B. UN SEUIL FRANCOPHONE MINIMAL EST REQUIS POUR LES FUTURES ADHÉSIONS

Le ministère des affaires étrangères définit ainsi le cadre des adhésions présentes et à venir :

*« * Les dispositions actuelles*

Telles que consignées dans les actes du VIIème Sommet (Hanoï, novembre 1997), les conditions d'adhésion stipulent que toute demande doit :

- traduire une réelle volonté politique d'engagement dans la francophonie en souscrivant à ses valeurs ;

- se fonder sur une situation satisfaisante au regard de l'usage du français dans le pays demandeur, selon que :

- le français est langue officielle ou l'une des langues officielles ;

ou que :

- le français est d'un usage habituel et courant ;

- marquer l'engagement de principe d'utiliser la langue française dans les enceintes internationales lorsque la langue nationale de l'Etat considéré n'est pas reconnue comme langue de travail.

Au plan formel, toute demande d'adhésion doit être introduite par une lettre du chef de l'Etat intéressé, adressée par les voies diplomatiques habituelles au président en exercice de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage (actuellement le Canada), six mois au moins avant la tenue du sommet suivant. Cette demande doit être accompagnée d'un dossier comportant un exposé des motifs ainsi que tous les éléments d'information nécessaires.

Au terme de l'instruction du dossier, lorsque celle-ci est assortie d'un avis favorable, le président du prochain Sommet décide, en consultation avec les membres de la Conférence et à l'unanimité, d'inviter l'Etat ou le gouvernement candidat. Celui-ci est alors accueilli en qualité de membre associé ou, le cas échéant, d'observateur.

** Les dispositions à venir*

Conformément au mandat reçu du Conseil permanent de la Francophonie (CPF), la commission des adhésions a élaboré un projet de révision des modalités d'adhésion allant dans le sens d'une plus grande précision, pour ce qui concerne les éléments d'information requis, et d'une rigueur accrue sur le plan de l'argumentation. Ce projet, qui devrait être adopté en l'état par le prochain sommet (Beyrouth, octobre 2002), prévoit la fourniture d'informations plus précises et plus détaillées que par le passé sur le statut de la langue française dans le pays demandeur, non seulement dans les espaces linguistique, pédagogique, culturel, associatif, économique, politique et juridique, mais aussi dans le domaine de la communication et de l'information comme dans celui du rayonnement de la francophonie (utilisation du français comme langue de travail dans les grandes organisations internationales).

Dans le même temps, la commission des adhésions a aussi élaboré un projet de révision des statuts. Celui-ci distingue clairement le statut d'observateur, conçu de façon pérenne et destiné aux pays qui, sans être francophones, manifestent un intérêt pour la francophonie, et le statut de membre associé pour lequel les critères sont beaucoup plus stricts, mais qui ouvre la voie au statut de membre plein.

C'est surtout la portée du statut d'observateur, créé à Hanoï, qui appelle une clarification. En effet, la tendance des Etats intéressés consiste à considérer ce statut comme précaire, temporaire, précédant une accession quasi-automatique au rang de membre associé, en dépit du fait que celui-ci devriat logiquement être réservé aux seuls pays ayant de solides arguments à faire valoir pour devenir membre à part entière de la francophonie.

Une telle mutation est de nature à apporter une réponse au dilemme entre l'approfondissement et l'élargissement. Confortés dans le statut d'observateur accordé à titre pérenne, de nombreux pays pourront

avantageusement apporter leur voix à la francophonie, qu'ils soient issus d'Europe centrale et orientale ou d'autres parties du monde : Proche-orient, Afrique lusophone ou anglophone, Amérique latine. »

III. LE CONTENU DE L'AVENANT À L'ACCORD DE SIÈGE : DES AJUSTEMENTS DE FAIBLE AMPLEUR

Au regard des dispositions contenues dans l'accord de siège conclu le 30 août 1972 entre la France et l'ACCT, les modifications contenues dans l'avenant ne font que tirer les conséquences des importantes réformes adoptées à Hanoï sur l'organisation de la francophonie institutionnelle. **L'avenant entérine donc :**

*** la création du poste de Secrétaire général de la francophonie, ainsi que,**

*** la substitution du poste d'administrateur général de l'Agence de la francophonie à celle de secrétaire général de l'ACCT ;**

*** l'ACCT disparaît sous cette dénomination, pour devenir Agence Internationale de la Francophonie (AIF), avec le statut d'agence intergouvernementale.**

Rappelons que le Secrétaire général de la francophonie est M. Boutros Boutros-Ghali, et l'administrateur général, M. Roger Dehaybe, de nationalité belge.

Pour ajuster les moyens de fonctionnement de l'organisation internationale de la francophonie (O.I.F.), nouvel organisme créé à Hanoï, le nombre de ses fonctionnaires bénéficiant des privilèges et immunités diplomatiques passe de 6 à 12. Ces privilèges sont ainsi précisés par le ministère des affaires étrangères :

« L'attribution du statut diplomatique à l'ensemble des cadres supérieurs conduit, en plus de l'exonération d'impôt sur les traitements versés par l'Organisation, conformément à l'article 16 de l'Accord, à les dispenser de la taxe d'habitation concernant leur résidence principale. En outre, ce statut leur permet d'acquérir un second véhicule en franchise de taxe et d'obtenir des contingents d'essence, d'alcools et de tabac détaxés. »

Plus largement, l'apport de cet avenant doit être mesuré en terme politique : l'avenant à l'accord de siège tire les conséquences de la profonde mutation des institutions de la francophonie décidée à Hanoï .

CONCLUSION

L'avenant à l'accord de siège, conclu entre la France et l'ex-ACCT, devenue Agence internationale de la francophonie (AIF), découle des importantes réformes de l'organisation de la francophonie institutionnelle décidées lors du sommet de Hanoï , en 1997.

L'impact sur l'accord de siège des décisions prises à Hanoï est minime, et porte, pour l'essentiel, sur le passage de 6 à 12 du nombre des fonctionnaires attachés à l'Organisation internationale de la francophonie bénéficiant des privilèges et immunités diplomatiques.

Quant à l'avenir de l'institution francophone, des décisions majeures, portant notamment sur la personnalité qui occupera le secrétariat général, sont attendues du sommet qui se réunira à Beyrouth, à l'automne 2002.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères a examiné le présent rapport lors de sa séance du 20 février 2002.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a regretté que l'Algérie, qui est pourtant un important pays francophone, n'ait toujours pas rejoint l'Assemblée parlementaire de la francophonie.

Puis la commission a **adopté** le projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'avenant à l'accord entre l'Agence de coopération culturelle et technique et le Gouvernement de la République française relatif à ses privilèges et immunités sur le territoire français, signé à Paris le 11 avril 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le document annexé au document Sénat n° 32 (2001-2002).

ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT¹

- Etat de droit et situation de faits existants et leurs insuffisances

La réforme institutionnelle de la francophonie approuvée en 1997 par le Sommet de Hanoï a rendu nécessaire une modification de l'accord de siège conclu le 30 août 1972 avec l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), support juridique de l'organisation, dénommée depuis lors Agence de la Francophonie (AIF).

L'innovation essentielle prise en compte par l'Avenant est la création du poste de Secrétaire général de la Francophonie et celle du poste d'Administrateur général de l'Agence de la Francophonie en remplacement du poste de Secrétaire général de l'ACCT. Cette disposition correspond à une volonté des Etats membres –en premier lieu de la France- de renforcer la francophonie multilatérale.

Bénéfices escomptés en matière :

** d'emploi :*

Les institutions de la francophonie avaient déjà leur siège en France. En conséquence, cet avenant ne fait que conforter leur présence et les emplois qui y sont attachés.

** d'intérêt général :*

La francophonie est partie intégrante de la politique extérieure et de coopération française. De fait, parce qu'il la modernise et incite à la concertation entre francophones au sein des enceintes internationales, l'Avenant permet la mise en place d'un relais d'influence pour la francophonie institutionnelle et les Etats qui y prennent part, la France en particulier.

** d'incidences financières :*

Lors de la réunion interministérielle du 25 novembre 1999, il a été décidé que l'Accord de siège serait modifié pour permettre à douze fonctionnaires de l'OIF de bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques. Jusqu'alors, seuls six fonctionnaires de l'ACCT, le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints, disposaient du statut diplomatique, en application de l'article 15 de l'Accord de siège du 30 août 1972.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

L'attribution du statut diplomatique à l'ensemble des cadres supérieurs conduit, en plus de l'exonération d'impôt sur les traitements versés par l'Organisation, conformément à l'article 16 de l'Accord, à les dispenser de la taxe d'habitation concernant leur résidence principale. En outre, ce statut leur permet d'acquérir un second véhicule en franchise de taxe et d'obtenir des contingents d'essence, d'alcools et de tabac détaxés.

** de simplification des formalités administratives :*

Sans véritablement rendre plus simple le fonctionnement des institutions de la francophonie, l'Avenant permet d'en clarifier les fonctions respectives et de leur donner une plus grande visibilité politique.

** de complexité de l'ordonnancement juridique :*

Sur le fond, l'Avenant ne modifie en rien la portée de l'accord de siège signé en 1972 et se contente de mettre ce dernier en conformité formelle avec les nouvelles dispositions arrêtées en 1997 par le sommet de Hanoï dans le cadre de la réforme institutionnelle de la Francophonie.

**ANNEXE II -
LISTE DES PAYS MEMBRES DE LA FRANCOPHONIE**

**ANNEXE III -
LISTE DES SOMMETS DE LA FRANCOPHONIE
ET PRINCIPALES DÉCISIONS PRISES PAR CHACUN
D'ENTRE EUX**

(Source : Ministère des affaires étrangères)