

Rapport d'activité
de la section française
de l'Assemblée parlementaire
de la Francophonie

(1^{er} octobre 2001 – 31 décembre 2002)

***présenté par M. Bruno Bourg-Broc,
député, président-délégué de la section française***

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Avant-propos de M. Bruno Bourg-Broc.....	7
Bureau de la Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles..... <i>Monaco, 1er – 2 novembre 2001</i>	9
Assemblée générale de la section française <i>Paris, 16 janvier 2002</i>	11
Commission politique..... <i>Paris, 25 – 26 janvier 2002</i>	13
Bureau de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie <i>Paris, 27 – 29 janvier 2002</i>	15
Mission parlementaire d'amitié (communiqué de presse du secrétariat général de l'APF)..... <i>Madagascar , 7- 9 février 2002</i>	17
Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles..... <i>Le Caire et Alexandrie (Egypte), 10 – 14 février 2002)</i>	19
Séminaire parlementaire sur « le Parlement et les relations internationales » .. <i>Dakar (Sénégal), 19 – 21 mars 2002</i>	23
Commission de la coopération et du développement <i>Monaco, 10 – 14 avril 2002</i>	25
Commission des affaires parlementaires..... <i>Beyrouth (Liban), 13 – 14 mai 2002</i>	27
Bureau de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie <i>Berne (Suisse), 5 – 7 juillet 2002</i>	29

XXVIIIème session ordinaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.....	31
<i>Berne (Suisse), 7 – 9 juillet 2002</i>	
Conférence des Présidents de la Région Europe.....	35
<i>Chisinau (Moldavie), 19 – 20 septembre 2002</i>	
Séminaire parlementaire sur « les pouvoirs de contrôle du Parlement »	37
<i>Chisinau (Moldavie), 22 octobre 2002</i>	
Bureau de la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles.....	39
<i>Aoste (Italie), 26 – 27 octobre 2002</i>	
XVème Assemblée Régionale Europe	43
<i>Bruxelles (Belgique), 17 – 20 novembre 2002</i>	
Assemblée générale de la Section française.....	47
<i>Paris, 10 décembre 2002</i>	
Séminaire parlementaire sur « le mandat parlementaire »	51
<i>Yaoundé (Cameroun), 12 – 14 décembre 2002</i>	

Annexes :

Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles (Le Caire et Alexandrie, 10 – 14 février 2002)	
◆ Présentation par M. Joël Bourdin : La mise en place de TV5 Monde.....	57
◆ Pré-rapport présenté par M. Bruno Bourg-Broc, relatif au français dans les organisations internationales et dans les instances de l'Union européenne .	63
Séminaire parlementaire (Dakar, 19 – 21 mars 2002)	
◆ Communication de M. Robert-Denis Del Picchia sur les pouvoirs d'information et de contrôle du Parlement en matière internationale	71

XXVIIIème session ordinaire (Berne, 7 – 9 juillet 2002)

◆ Discours de M. Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire de l'APF ¹	86
◆ Rapport préparé par M. Guy Penne et présenté par M. Louis Duvernois, relatif au phénomène de l'abstention.....	99
◆ Rapport préparé par M. Jean Dufour et présenté par Mme Annie David, relatif aux industries pharmaceutiques face à la problématique de l'accès des pays en voie de développement aux médicaments essentiels pour le traitement des maladies endémiques	113

Séminaire parlementaire (Chisinau, 22 octobre 2002)

◆ Communication de M. Bruno Bourg-Broc sur les commissions d'enquêtes parlementaires.....	129
---	-----

XVème Assemblée Régionale Europe (Bruxelles, 17 – 20 novembre 2002)

◆ Rapport présenté par M. Jérôme Bignon, relatif à l'élargissement de l'Union européenne dans sa relation avec la francophonie : l'avenir de la langue française dans les institutions européennes	140
◆ Rapport présenté par Mme Annie David, relatif à la promotion du cinéma européen	155
◆ Contribution de M. Laurent Béteille sur les brevets européen et communautaire après la signature de l'Accord de Londres	163

Séminaire parlementaire (Yaoundé, 12 – 14 décembre 2002)

◆ Communication de M. Yves Dauge sur le travail et le rôle du parlementaire	171
---	-----

Composition actuelle de la section française de l'APF à la suite de la réunion constitutive du 10 décembre 2002.....	181
---	------------

¹ Les rapports que M. Jacques Legendre a présentés en sa qualité de Secrétaire général parlementaire de l'APF, lors des Bureaux de l'APF à Paris (25-26 janvier 2002) et à Berne (5-7 juillet 2002), sont disponibles au siège du secrétariat général parlementaire de l'APF.

AVANT-PROPOS
de M. Bruno Bourg-Broc



Le rapport 2001-2002 sur les activités de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) est le cinquième de cette nature.

Président délégué de la section, nommé au début de la XIIème législature par son Président de droit, qui est celui de l'Assemblée nationale, j'entends faire connaître le rôle de notre section et, partant, celui de l'APF dont elle est un membre actif.

A l'heure où la Francophonie s'affirme au niveau international, après le Sommet de Beyrouth dont les thèmes majeurs –la diversité culturelle et le dialogue des cultures– ont fait le succès, il nous appartient à nous, parlementaires, de faire connaître, et d'abord dans nos assemblées, la place de l'APF au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Depuis le Sommet de Maurice en 1993, qui l'a reconnue comme Assemblée consultative de la Francophonie, et celui de Hanoï en 1997 qui a vu cette qualité inscrite dans la Charte de la Francophonie, l'APF a trouvé sa place au sein de l'OIF.

A partir du moment où elle a été ainsi légitimée, elle n'a pas éprouvé de grandes difficultés à remplir son rôle, tant cette assemblée parlementaire incarne, en quelque sorte naturellement, les valeurs qui fondent la Francophonie.

Qui mieux que des parlementaires, en effet, peuvent défendre la démocratie, le respect des droits de l'Homme et la construction de l'Etat de droit ?

Qui mieux que des élus des cinq continents, de multiples cultures, de multiples croyances, peuvent défendre la diversité culturelle et le dialogue des cultures ? Selon l'expression du Président de la République, dans son message au Bureau de l'APF, le 14 janvier dernier, l'APF est « la diversité qui dialogue ».

La section française a des activités qui lui sont propres, comme l'audition de personnalités, ou, parfois, l'organisation de missions d'information dans des pays francophones. Mais l'essentiel de ses travaux consistent dans sa participation aux manifestations de l'APF et de ses organes. Huit de ses membres exercent des fonctions internationales au sein de l'institution et la section française est représentée dans toutes les instances de l'APF : Bureau, commissions, session plénière, Comité directeur du réseau des femmes parlementaires, Assemblée régionale Europe. Des membres de la section sont fréquemment appelés à participer à des missions d'observation électorale ou à des séminaires parlementaires.

Le présent rapport recense de manière chronologique les manifestations auxquelles la section française a participé. Chaque manifestation est présentée comme elle l'a été dans les bulletins de nos deux assemblées (Bulletin de l'Assemblée nationale et Info Sénat). En annexes figurent les contributions des membres de la section.

Chacun pourra constater l'extrême variété des sujets traités : la mise en place de TV5 Monde, la place du français dans les organisations internationales, l'accès des pays en voie de développement aux médicaments essentiels pour le traitement des maladies endémiques, la promotion du cinéma européen, les brevets européens..., sans oublier les contributions sur les différentes pratiques parlementaires.

Ce rapport montrera, je l'espère, la qualité de l'apport de la section française aux travaux de l'APF.

**BUREAU DE LA COMMISSION DE L'ÉDUCATION,
DE LA COMMUNICATION ET DES AFFAIRES CULTURELLES**

Monaco, 1er – 2 novembre 2001



Le Bureau de la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles s'est réuni les 1^{er} et 2 novembre 2001 à Monaco, sous la présidence de M. Robert Louvin (Val d'Aoste).

Huit sections étaient représentées : le Val d'Aoste, la Communauté française de Belgique, la France, le Québec, le Sénégal, la Suisse, le Bénin et la Roumanie. MM. Bruno Bourg-Broc, député (RPR)* de la Marne, et Joël Bourdin, sénateur (RI)* de l'Eure, représentaient la section française.

Le Bureau a tout d'abord examiné l'avant-projet de rapport et de résolution sur « l'enseignement du français, langue non maternelle ». Après un débat sur les différentes façons d'aborder l'apprentissage du plurilinguisme, au regard notamment des langues vernaculaires africaines, le bureau a adopté les grandes lignes du rapport et du projet de résolution.

Le Bureau a ensuite examiné les statuts et le plan d'action 2001-2002 du réseau parlementaire de lutte contre le VIH/SIDA. Après avoir analysé les rôles respectifs du comité de suivi du réseau et de la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles, le Bureau a considéré qu'il n'était pas en mesure d'adopter les statuts en l'état. Un nouveau projet devra être présenté lors de la prochaine réunion de la commission. Il a validé le plan d'action 2001-2002, sous réserve d'une redéfinition du cahier des charges à examiner avec ONUSIDA.

Le Bureau, tout en prenant acte de la demande du secrétaire général parlementaire de l'APF, M. Jacques Legendre, d'inscrire comme thème de travail de la commission, le recensement et la conservation du patrimoine immatériel, a souhaité que la table ronde sur ce thème se tienne à Alexandrie, à l'occasion de la prochaine réunion de la commission.

* Ces appartenances politiques étaient encore en usage. Elles ont été remplacées par l'appartenance au groupe Union pour un mouvement populaire-UMP à partir du 25 juin 2002 à l'Assemblée nationale, et à partir du 10 décembre 2002, dans l'après-midi, au Sénat.

Le Bureau a ensuite arrêté ses prochains thèmes de travail. M. Jacques Chagnon, député (Québec) a été chargé du suivi des discussions entre l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'UNESCO afin d'actualiser son rapport sur « le dialogue des cultures » .

Il a également décidé de rencontrer les dirigeants de l'Université Senghor d'Alexandrie lors de la réunion de la commission dans cette ville en février prochain afin de s'enquérir de l'activité, de l'organisation et des objectifs de cette université. Cette rencontre s'inscrit dans la réflexion que la commission souhaite mener sur la coopération universitaire francophone.

M. Bruno Bourg-Broc a été chargé d'actualiser le rapport sur « la place du français dans les organisations internationales » en accordant une attention particulière aux institutions européennes et M. Joël Bourdin de faire le point sur TV5 après la nomination d'un nouveau président et de présenter les orientations d'une réflexion sur les sites Internet parlementaires francophones.

Le Bureau a fixé la prochaine réunion de la commission du 10 au 13 février 2002, au Caire et à Alexandrie, à l'invitation de la section égyptienne.

Enfin, le Bureau a souhaité être pleinement informé des circonstances de l'assassinat de M. Théophile Touba, député de la République Centrafricaine. Il s'est particulièrement intéressé au suivi de la résolution de Québec sur ce pays et au sort de la famille de M. Touba.

ASSEMBLEE GENERALE de la SECTION FRANCAISE

Paris, 16 janvier 2002



L'Assemblée générale de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie s'est réunie le mercredi 16 janvier 2002 sous la présidence de son Président délégué, M. Louis Mexandeau, député (S) du Calvados, afin de procéder à la modification de sa composition et de celle de son Bureau, notamment à la suite du renouvellement partiel du Sénat.

Ont été désignés membres de la section :

- MM. Robert Badinter (S), Yvon Collin (RDSE), Yves Dauge (S), Robert Del Picchia (RPR), Louis Duvernois (RPR), Bernard Fournier (RPR), Yann Gaillard (app. RPR), Alain Lambert (Union centriste), Robert Laufoaulu (RPR), Henri de Richemont (RPR), Jacques Valade (RPR), André Vallet (RDSE), ainsi que Mmes Michèle André (S), Annie David (CRC) et Monique Papon (Union centriste), pour le Sénat.
- MM. Jean Dufour (C), Jean-Pierre Pujol (S), Dominique Raimbourg (S) et Jean Vila (C) pour l'Assemblée nationale.

Ont été désignés membres du Bureau :

- vice-président délégué : M. Guy Penne (S)
- premier vice-président : M. Xavier de Villepin (UC)
- trésorier : M. Joël Bourdin (RI)
- trésorier adjoint : M. Xavier Darcos (RPR)
- secrétaire général : M. Philippe Marini (RPR)
- secrétaires : MM. Denis Badré (UC), Michel Dreyfus-Schmidt (S), Ivan Renar (CRC), André Vallet (RDSE)
- membres : Mme Michèle André (S), M. Michel Becot (UC), Mme Monique Cerisier-Ben Guiga (S), MM. Philippe Darniche (NI), Hubert Falco (RI), Adrien Gouteyron (RPR), Simon Loueckhote (RPR), Mme Danièle Pourtaud (S), M. Victor Reux (RPR).

- M. Jean Dufour, député (C), a été désigné comme vice-président de la section et en tant que rapporteur de la commission de la coopération et du développement de l'APF, en remplacement de M. Jacques Brunhes.

Le président Mexandeau a ensuite retracé les activités de la section depuis le 1er octobre en mettant l'accent sur la participation de M. Robert Gaïa à une mission d'observation électorale au Gabon organisée par l'Organisation internationale de la Francophonie, sur l'organisation d'un stage à l'Assemblée nationale et au Sénat en faveur de deux fonctionnaires bulgare et macédonien et sur le programme de coopération menée avec le parlement de la République de Moldavie.

Au titre des questions diverses, la section française a adopté les propositions de nomination dans l'ordre de la pléiade qui seront faites au prochain Bureau, ainsi que le rapport financier de l'exercice 2001.

COMMISSION POLITIQUE DE L'APF

Paris, 25 – 26 janvier 2002



La commission politique de l'APF s'est réunie les 25 et 26 janvier 2002, sous la présidence de M. Pierre-André Wiltzer, député (UDF) de l'Essonne, président. Parmi les trente et une sections de l'APF présentes, la section française était représentée par son président délégué, M. Louis Mexandeau député (S) du Calvados, M. Jean Faure, sénateur (UC) de l'Isère, et M. Robert Del Picchia, sénateur (RPR) représentant les Français établis hors de France.

M. Mexandeau a rendu hommage à Léopold Sédar Senghor, ancien Président du Sénégal et précurseur de l'association des parlements francophones.

Après avoir proposé plusieurs modifications au règlement de l'APF, M. Bernard Patry, député (Canada), a proposé l'adoption des statuts du réseau des femmes parlementaires francophones comme organe de l'Assemblée ; cette proposition a été retenue.

M. El Hadj Ibrahima Bah, député (Guinée), a fait le point sur les situations de crise politique dans le monde francophone. M. Jean Faure a exposé la situation à Madagascar et présenté une résolution – qui a été adoptée – envoyant une mission sur place, avant le deuxième tour des élections présidentielles. Des résolutions ont également été adoptées sur la Guinée, le Moyen-Orient, Haïti, la Côte d'Ivoire, le Cambodge et le Burundi. M. Jacques Legendre, sénateur (RPR) du Nord, secrétaire général parlementaire de l'APF, a souhaité qu'une mission puisse se rendre au Burundi, ainsi qu'au Rwanda pour faire le point de la situation.

M. Roger Bertrand, député, président de la section du Québec, a présenté les travaux liés à la préparation du Sommet de Beyrouth et M. Jean-Pierre Perdieu, député (Communauté française de Belgique), a présenté son rapport sur le suivi de la Déclaration de Bamako.

Mme Christine Desouches, déléguée aux droits de l'Homme et à la démocratie (OIF/AIF), a présenté les programmes de l'Agence

intergouvernementale de la francophonie mis en application conjointement avec l'APF. Elle a souhaité que les rapports concernant les observations d'élections donnent lieu à une meilleure prise en compte après leur publication.

Enfin, le Président a fait le point sur l'état des signatures et ratifications par les pays membres de l'OIF du Traité de Rome créant la Cour pénale internationale, de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel et des conventions internationales pour la répression des actes de terrorisme.

La prochaine réunion de la Commission se tiendra à Berne (Suisse) le 7 juillet 2002.

BUREAU DE L'APF

Paris, 27 - 29 janvier 2002



A l'invitation de la section française, le Bureau de l'APF s'est réuni à Paris, du 27 au 29 janvier, sous la présidence de M. Jean-Pierre Charbonneau, président de l'Assemblée nationale du Québec, président de l'APF. Les dix-neuf sections représentées au Bureau ont participé à cette réunion. Sept présidents d'Assemblée conduisaient leurs délégations : Bénin, Burkina Faso, Gabon, Guinée, Niger, Québec et Val d'Aoste. Outre M. Jacques Legendre, sénateur (RPR) du Nord, secrétaire général parlementaire de l'APF et M. Pierre-André Wiltzer, député (UDF) de l'Essonne, président de la commission politique, la section française était représentée par son président délégué, M. Louis Mexandeau, député (S) du Calvados, vice-président de l'APF, et par son vice-président délégué, M. Guy Penne, sénateur (S) représentant les Français établis hors de France, vice-président de la commission des affaires parlementaires de l'APF.

Le Bureau a observé, avec émotion, une minute de silence en souvenir du Président Léopold Sedar Senghor, puis a adopté une motion lui rendant hommage.

Après avoir donné un avis favorable à la candidature du Saskatchewan en qualité de nouvelle section associée de l'APF, le Bureau a entendu le rapport d'activité du secrétaire général parlementaire. Celui-ci a dressé le bilan de la XXVII^{ème} session ordinaire de Québec et retracé le suivi de ses résolutions portant notamment sur la Centrafrique, la mise en œuvre de la déclaration de Bamako, le renforcement de la lutte contre le VIH/SIDA en particulier en Afrique et la protection du patrimoine culturel menacé. M. Jacques Legendre a également fait le point sur le report du Sommet de Beyrouth et ses conséquences, les soubresauts de la démocratie dans les pays francophones, les missions d'observation électorale, le bilan et les enseignements du premier Parlement francophone des jeunes, les programmes de coopération interparlementaire, les IV^{èmes} Jeux de la francophonie et les activités diverses de l'APF. A l'issue d'un large débat, le rapport a été adopté.

Les rapports des chargés de mission régionaux, celui du suivi des travaux du groupe de réflexion des femmes parlementaires et le projet de calendrier des activités prévues pour 2002 ont ensuite été examinés et adoptés.

Sur rapport de M. Jos Scheuer, député (Luxembourg), trésorier, le projet de budget pour 2002 a été adopté et les arriérés de cotisations des sections débitrices ont été annulés.

Après avoir évoqué la préparation de la prochaine session ordinaire, le Bureau a examiné et adopté, sur proposition de la commission politique, des résolutions sur la situation en Côte d'Ivoire, sur la Guinée, sur la situation de la section haïtienne, sur le Burundi, le Moyen-Orient, la situation au Cambodge à la veille des premières élections communales et à Madagascar à la suite du premier tour de l'élection présidentielle du 16 décembre 2001.

Le Bureau a auditionné les responsables de l'association des secrétaires généraux des parlements francophones ; il a examiné le suivi des programmes de coopération dont le PARDOC et a validé le tableau de nomination dans l'ordre de la Pléiade, ordre de la francophonie et du dialogue des cultures.

A l'invitation de la section suisse, la prochaine réunion du Bureau et la XXVIIIème session ordinaire se tiendront à Berne du 5 au 9 juillet prochain.

MISSION PARLEMENTAIRE D'AMITIE
(Communiqué de presse du secrétariat général de l'APF)

Madagascar, 7 – 9 février 2002



L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) en accord avec M. Boutros Boutros Ghali, secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie, a décidé d'envoyer une mission parlementaire d'amitié à Madagascar afin de recueillir auprès des principaux acteurs du processus électoral et des représentants des institutions malgaches une information objective sur la situation qui prévaut actuellement dans le pays.

Cette mission qui devrait rester sur l'île du 7 au 9 février sera conduite par M. Louis-Philippe Tsitsol, député à l'Assemblée nationale du Cameroun et chargé de mission Afrique à l'APF. Elle sera en outre composée de M. Saleck Ould Abdel Jelil, Premier Vice-Président du Sénat de Mauritanie et de deux sénateurs français, MM. Guy Penne et Louis Duvernois.

Après avoir eu un premier contact avec M. Honoré Rakaotomana, Président du Sénat et M. Christophe Andrianarisoa, Président de l'Assemblée nationale malgache, la mission de l'APF devrait avoir des entretiens avec M. Tantely Andrianarivo, Premier ministre, M. Thomas Indrianjafy, Président de la Haute cour constitutionnelle ainsi que plusieurs ambassadeurs et des représentants du Conseil national électoral et du Consortium d'observateurs des élections à Madagascar.

Elle devrait enfin rencontrer les deux candidats à l'élection présidentielle : M. Didier Ratsiraka, Président de la République et M. Marc Ravalomanana, maire d'Antananarivo.

**COMMISSION DE L'EDUCATION,
DE LA COMMUNICATION ET DES AFFAIRES CULTURELLES**

Le Caire et Alexandrie (Egypte), 10 – 14 février 2002



La commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles s'est réunie au Caire et à Alexandrie, en Egypte, du 10 au 14 février 2002, sous la présidence de M. Robert Louvin, président du Conseil régional de la Vallée d'Aoste (Italie). La délégation française était composée de M. Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure, rapporteur, et de M. Bruno Bourg-Broc, député (RPR) de la Marne, vice-président de la sous-commission de l'éducation.

Après le discours de bienvenue du Docteur Ahmed Fathi Sorour, président de l'Assemblée du peuple égyptien, la commission a tout d'abord examiné le rapport sur "l'enseignement du français, langue non maternelle", présenté par M. Rémy Scheurer, conseiller national suisse. Après un débat, qui a notamment porté sur les aides susceptibles d'être apportées par les pays riches, la commission a adopté, sous réserve de quelques amendements, le rapport et le projet de résolution.

Elle a ensuite entendu le rapport de M. Joël Bourdin sur "les sites Internet des assemblées parlementaires francophones et les nouvelles technologies de l'information et de la communication et décidé d'organiser ses travaux parallèlement à la préparation du Sommet mondial sur la société de l'information, qui doit se tenir à Genève en décembre 2003. Il a, en conséquence, été demandé au rapporteur d'organiser sur ce thème une table ronde, conjointement avec la commission des affaires parlementaires qui a la charge du programme de coopération interparlementaire en matière d'information.

M. Joël Bourdin a ensuite évoqué la rencontre qu'il avait eue avec le nouveau responsable de TV5 Monde, M. Serge Adda. La commission a pris acte de la mise en place et des nouvelles orientations de TV5 Monde et a souhaité entendre les responsables de la Fédération des organes de régulation audiovisuels au niveau francophone.

Puis M. Bruno Bourg-Broc a présenté son pré-rapport sur "la situation du français dans les organisations internationales". Après de nombreux

échanges sur les méthodes de nature à préserver la place du français, la commission a souhaité étudier plus particulièrement la pratique du français au sein des institutions de l'Union européenne et décidé d'organiser une rencontre avec M. Valéry Giscard d'Estaing, président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, ainsi qu'avec des commissaires européens et les représentants de la section du Parlement européen à l'APF. Il a également été demandé au rapporteur de formuler des propositions sur le suivi de ce dossier dans le reste du monde et notamment au sein des institutions de l'ONU.

En prélude à la table ronde sur la protection du patrimoine immatériel, la commission a suivi une présentation du Centre de documentation national sur l'héritage culturel et naturel chargé de mettre en valeur le patrimoine égyptien.

Elle a ensuite adopté les statuts du réseau parlementaire de lutte contre le VIH/Sida en Afrique, présenté par M. Nathaniel Bah, député (Bénin), ainsi que le plan d'actions 2002 du réseau en souhaitant que soient précisés ses rapports avec ONUSIDA.

M. Jacques Chagnon, député (Québec), a fait une communication sur les négociations de l'OMC au titre de la mise à jour de l'avis de l'APF sur la préservation de la diversité culturelle destiné au Sommet de Beyrouth. La commission l'a chargé de poursuivre l'actualisation de l'avis, notamment en prenant contact avec le directeur général de l'UNESCO.

M. Michel Guilbert, député (Communauté Française de Belgique), a procédé à la synthèse de la table ronde qui s'est tenue à Paris à la fin du mois de janvier 2002 sur le recensement et la conservation du patrimoine immatériel.

Mme Claudette Boyer, députée (Ontario), et M. Bruno Bourg-Broc ont alors dressé un bilan de la participation de l'APF aux jeux de la francophonie d'Ottawa en juillet dernier. Ils ont tous deux proposé le maintien du prix de l'APF, tout en souhaitant une plus grande reconnaissance par le comité organisateur de la place de l'APF dans le dispositif des jeux.

La commission a ensuite poursuivi ses travaux à Alexandrie, à l'Université Senghor.

Après la présentation par son recteur du rôle de l'université et de ses projets de développement et celle par son responsable du département Gestion du Patrimoine Culturel, la commission s'est intéressée à trois projets de protection de patrimoines immatériels portant respectivement sur la transcription et la traduction de chants populaires au Niger, le recueil de chants et danses du Haut Atlas Marocain et la collecte et l'archivage des légendes et mythes de la région d'Angkor-Siem Reap au Cambodge.

La commission a enfin visité la bibliothèque d'Alexandrie, l'Alexandrina, qui doit être inaugurée au mois d'avril 2002.

SEMINAIRE PARLEMENTAIRE

Dakar (Sénégal), 19 – 21 mars 2002



Dans le cadre de ses actions de coopération interparlementaire, l'APF a organisé à Dakar (Sénégal) du 19 au 21 mars 2002, un séminaire sur « le Parlement et les Relations internationales ».

Ce thème, qui avait été choisi par les membres de l'Assemblée nationale sénégalaise, a abordé trois aspects spécifiques :

- Les pouvoirs du Parlement en matière internationale ;
- La diplomatie parlementaire ;
- Les Parlements nationaux et supra-nationaux (exemples de l'Union européenne et de l'Union africaine) ;

Chaque journée comprenait trois périodes : exposés en séance publique, réunions d'échanges et d'approfondissement en ateliers, et conclusions en séance publique. Six parlementaires venus des trois régions représentées à l'APF sont intervenus comme conférenciers.

M. Robert Del Picchia, sénateur (RPR) représentant les Français établis hors de France, et conférencier pour la Région Europe, a exposé les pouvoirs d'information et de contrôle du Parlement en matière de politique étrangère et de défense, et a animé chaque jour un atelier.

L'intérêt manifesté par les députés sénégalais, la qualité juridique et la pertinence politique des questions soulevées ont permis de mener, lors des travaux en ateliers, des discussions très approfondies sur le rôle que doivent jouer les Parlements en matière internationale, au-delà des équilibres institutionnels et juridiques entre l'Exécutif et le Législatif, et entre la loi nationale et la norme internationale. De fait, « dans un monde de plus en plus ouvert aux échanges, il serait inenvisageable de concevoir le Parlement comme une institution repliée sur l'analyse de problèmes purement nationaux », selon la conclusion du Président de la République Abdoulaye Wade.

COMMISSION DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT

Monaco, 10 – 14 avril 2002



La commission de la coopération et du développement de l'APF s'est réunie à Monaco du 10 au 14 avril 2002 sous la présidence de M. Félix Onkeya, député à l'Assemblée nationale du Gabon. Vingt et une sections de l'APF étaient représentées lors de cette réunion.

M. Jean Dufour, député (CR) des Bouches-du-Rhône, a présenté au nom de la section française un rapport sur « les industries pharmaceutiques face à la problématique de l'accès des pays en voie de développement aux médicaments essentiels pour le traitement des maladies endémiques », qui a donné lieu à l'adoption d'une résolution.

Trois autres rapports, relatifs à « la sécurité alimentaire », à « la pauvreté chez les femmes et les enfants » et à « la propriété intellectuelle et l'appropriation du savoir » ont été présentés respectivement par les sections québécoise, canadienne et vietnamienne.

COMMISSION DES AFFAIRES PARLEMENTAIRES

Beyrouth (Liban), 13 – 14 mai 2002



La commission des affaires parlementaires s'est réunie les 13 et 14 mai 2002 à Beyrouth (Liban).

Ses travaux ont commencé avec l'examen des projets de rapports inscrits à l'ordre du jour. Outre celui concernant le phénomène de l'abstention électorale, présenté au nom de la Section française, deux autres rapports ont fait l'objet d'un débat : la décentralisation dans les pays francophones, et le cumul des mandats.

La commission a ensuite examiné les programmes de coopération interparlementaire dont elle assure le suivi, en s'intéressant tout particulièrement au nouveau projet succédant au programme Pardoc. Elle a ainsi auditionné le directeur du programme Pardoc qui a présenté le bilan des dix années du programme et les grandes lignes du rapport d'évaluation. Par ailleurs, la commission a prêté une attention particulière à la deuxième session du Parlement francophone des jeunes, et a adopté un projet de résolution préconisant de nouveaux paramètres d'organisation.

La commission a enfin entendu les rapports de suivi des autres programmes de coopération : les stages et séminaires parlementaires et les missions d'observation des élections.

BUREAU DE L'APF

Berne (Suisse), 5 – 7 juillet 2002



A l'invitation de la section suisse, le Bureau de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) s'est réuni à Berne, le 5 juillet, sous la présidence de Mme Louise Harel, Présidente de l'APF, Présidente de l'Assemblée nationale du Québec.

Seize sections membres du Bureau ont participé à cette réunion. La section française était représentée par son trésorier, M. Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure, qui suppléait son nouveau président délégué, M. Bruno Bourg-Broc, député (UMP) de la Marne.

Le Bureau a notamment procédé au remplacement de M. Louis Mexandeau par M. Bruno Bourg-Broc au poste de vice-président de l'APF et adopté une motion de remerciements et de félicitations à l'attention de M. Pierre-André Wiltzer, président sortant de la commission politique de l'APF, récemment nommé ministre délégué à la coopération et à la francophonie.

Le Bureau a ensuite décidé de transmettre à l'assemblée générale des avis favorables portant sur la modification de statut des sections actuellement associées de Louisiane et du Maine qui deviennent observateurs, sur la radiation de la section de Sainte-Lucie et sur l'octroi du statut d'observateur au parlement du Bénélux.

Par ailleurs, suite à sa décision prise en juillet 2001 à Québec, confirmée lors de sa dernière réunion tenue à Paris en janvier 2002, tendant à mettre sous surveillance la section haïtienne, le Bureau a examiné avec attention, une nouvelle fois, l'évolution de la situation dans ce pays. Les contacts noués par le secrétariat général de l'APF afin d'évaluer les perspectives d'évolution de la situation statutaire de cette section n'ayant pu aboutir à ce jour, le Bureau a décidé de proroger la mise sous surveillance de la section haïtienne.

M. Jacques Legendre, sénateur (RPR) du Nord, secrétaire général parlementaire, a ensuite présenté son rapport d'activité. Il a fait le point sur le suivi des résolutions de la session ordinaire de Québec et du Bureau de Paris

portant sur la Centrafrique, la mise en œuvre de la déclaration de Bamako, le renforcement de la lutte contre le VIH/SIDA en particulier en Afrique, la protection et la valorisation du patrimoine culturel menacé, sur le report d'une année du sommet de la francophonie qui devait se tenir à Beyrouth en octobre 2001 et ses conséquences, sur les soubresauts de la démocratie dans l'espace francophone, sur les travaux des trois assemblées régionales et des quatre commissions permanentes, sur la participation de l'Assemblée aux activités de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), sur les missions d'observation des élections, sur le bilan et les enseignements de la première session du Parlement francophone des jeunes et des IVèmes Jeux de la francophonie et sur le suivi des autres programmes de coopération interparlementaire. Il a en outre fait le point sur les missions de bons offices que l'APF a conduites ce semestre à Madagascar et en Centrafrique.

Par ailleurs, les chargés de mission régionaux ont présenté un bilan de leurs actions.

Réuni à nouveau le 7 juillet, le Bureau a adopté la modification du Règlement de l'APF afin d'y intégrer la création du réseau des femmes parlementaires en francophonie. Il a ensuite examiné le projet d'avis qui sera présenté par l'APF aux chefs d'Etat et de gouvernement francophones au prochain sommet de Beyrouth sur le dialogue des cultures, a pris acte du rapport du trésorier sur les comptes de l'exercice 2001 puis a nommé plusieurs personnalités dans l'Ordre de la Pléiade, ainsi qu'un secrétaire général administratif adjoint, mis à disposition par le parlement de la communauté française de Belgique, à temps complet.

A l'invitation de la section française, la prochaine réunion du Bureau se tiendra en France l'hiver prochain.

XXVIIIème SESSION ANNUELLE DE L'APF

Berne (Suisse), 7 – 9 juillet 2002



La XXVIIIème session annuelle de l'APF a réuni à Berne, du 7 au 9 juillet 2002, trente-cinq délégations composées de 125 parlementaires francophones.

Outre le membre de la section ayant assisté au Bureau, la délégation française était composée de MM. Bruno Bourg-Broc, député (UMP) de la Marne, président délégué de la section, Philippe Marini, sénateur (RPR) de l'Oise, secrétaire général de la section, Richard Cazenave, député (UMP) de l'Isère, Gérard Bapt, député (S) de la Haute-Garonne, Louis Duvernois, sénateur (RPR) représentant les Français établis hors de France et Mme Annie David, sénatrice (CRC) de l'Isère.

Le samedi 6 juillet a été consacré aux travaux du réseau des femmes parlementaires francophones. Sur proposition de Mme Annie David, le groupe de réflexion sur l'implication des femmes en francophonie a conservé un poste de rapporteur, en son sein, à la section française. Le groupe a en outre choisi d'adopter, lors de ses prochaines réunions, un avis sur le développement, thème du Sommet suivant celui de Beyrouth, et un avis sur la question des listes électorales.

Le dimanche 7 juillet a été consacré aux travaux des quatre commissions qui ont examiné leurs projets de rapport et de résolution. Sur proposition de son président délégué, M. Bruno Bourg-Broc, la section française a conservé ses postes internationaux au sein des commissions de l'APF. En outre, la commission politique a longuement débattu d'un projet de résolution sur le Proche-Orient, à l'occasion duquel M. Philippe Marini et deux députés, égyptiens et libanais, ont rédigé un texte commun adopté par la commission.

La XXVIIIème session s'est ouverte le lundi 8 juillet. M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) a présenté un bilan des actions de l'OIF menées depuis juillet 2001. Il a souligné l'action de la délégation aux droits de l'homme et à la démocratie, évoqué le suivi de la déclaration de Bamako ainsi que l'évolution de la situation à Haïti, à Madagascar, aux Comores, en Centrafrique, au Togo

et au Congo ; il a mis l'accent sur les interventions de l'OIF dans le secteur du développement économique et de la solidarité et commenté l'action de l'Organisation en faveur de la promotion de la langue française, de la diversité culturelle et du plurilinguisme. Il a ensuite répondu aux questions des parlementaires, dont une interrogation de M. Bruno Bourg-Broc sur les moyens mis en place par l'OIF afin de garantir la place de la langue française dans les institutions de l'Union européenne dans la perspective de son prochain élargissement et à une question de M. Louis Duvernois sur le transfert du Haut conseil de la francophonie auprès du secrétariat général de l'OIF.

Lors des allocutions d'ouverture et à d'autres occasions, sont également intervenus Mme Maury-Pasquier, Présidente du Conseil national suisse, M. Anton Cottier, Président du Conseil des États, M. Joseph Deiss, ministre fédéral des affaires étrangères, président de la conférence ministérielle de la francophonie, M. Roger Dehaybe, administrateur général de l'AIF, Mme Christine Desouches, déléguée à la démocratie et aux droits de l'Homme (OIF/AIF), M. Aloyse-Raymond Ndiaye, vice-recteur chargé de la régionalisation à l'Agence universitaire de la francophonie, M. Georges Malempré, représentant de l'UNESCO auprès des Nations-Unies et des institutions spécialisées à Genève et Mme Michèle Jacobs-Hermès, directrice de cabinet du président de TV5 Monde.

Le débat général a porté sur le thème de « la marginalisation des parlements dans le contexte de la mondialisation ». Au nom de la section française, le président Bruno Bourg-Broc a insisté pour que les parlements mènent sans relâche une action en vue d'améliorer le contrôle de la représentation parlementaire sur les institutions internationales, en particulier dans le domaine financier.

M. Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire, a présenté son rapport d'activité. Puis le rapport financier et les comptes de l'exercice 2001 ont été approuvés.

Le mardi 9 juillet, l'assemblée, après avoir entendu les comptes rendus d'activité des chargés de mission régionaux, a approuvé l'avis sur le dialogue des cultures que l'APF présentera au prochain Sommet.

En outre, ont été présentés les rapports des commissions :

– la commission politique avait retenu pour thèmes de ses travaux : les situations de crise politique dans l'espace francophone, le suivi de la Déclaration de Bamako, le point sur l'état des signatures et ratifications par les pays membres de l'OIF du traité de Rome portant création de la CPI et de la convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel ;

– la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles a présenté des rapports sur le suivi du réseau parlementaire de lutte contre le SIDA et sur l'apprentissage du français, langue non-maternelle ainsi que les rapports de M. Bruno Bourg-Broc sur la situation du français dans les organisations internationales et de M. Joël Bourdin sur les sites internet des assemblées parlementaires francophones et les nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

– les rapports de la commission des affaires parlementaires portaient sur le cumul des mandats, la décentralisation dans les pays francophones, les missions d'observation électorale, le Parlement francophone des jeunes, les autres programmes de coopération interparlementaire et celui de M. Guy Penne, sénateur (S) représentant les Français établis hors de France sur le phénomène de l'abstention électorale, suppléé par M. Louis Duvernois ;

– les rapports de la commission de la coopération et du développement traitaient de l'amélioration de la situation économique des femmes, de la sécurité alimentaire, du droit de propriété intellectuelle et de son évolution ; celui de M. Jacques Brunhes, député (CR) des Hauts-de-Seine portant sur l'accès des pays en voie de développement aux médicaments essentiels pour le traitement des maladies endémiques, fut présenté en commission par Mme Annie David et en séance plénière par le Président Bruno Bourg-Broc.

L'assemblée a alors entendu une communication du groupe de réflexion sur l'implication des femmes parlementaires en francophonie faisant le point sur la création effective et statutaire d'un réseau des femmes parlementaires de l'APF.

L'Assemblée a, en outre, adopté quatorze résolutions portant sur :

- la prorogation de la mise sous surveillance de la section haïtienne de l'APF ;
- la situation à Madagascar, au Burundi et au Proche-Orient ;
- l'abstention électorale ;
- le cumul des mandats ;
- la décentralisation dans les pays francophones ;
- le Parlement francophone des jeunes ;
- l'accès des pays en voie de développement aux médicaments essentiels pour le traitement des maladies endémiques ;
- le droit de propriété intellectuelle et son évolution ;
- l'amélioration de la situation économique des femmes ;
- la sécurité alimentaire ;
- l'apprentissage du français comme langue non maternelle ;
- l'avis de l'APF sur le dialogue des cultures présenté au prochain Sommet de Beyrouth.

La prochaine session annuelle se tiendra à Niamey (Niger) début juillet 2003.

CONFERENCE DES PRESIDENTS DE LA REGION EUROPE

Chisinau (Moldavie), 19 – 20 septembre 2002



La conférence des présidents de la Région Europe s'est réunie à Chisinau (Moldavie), à l'invitation de la section moldave de l'APF, sous la présidence de M. Freddy Deghilage, chargé de mission Europe.

Treize sections de l'APF ont participé aux travaux, la section française étant représentée par son vice-président délégué, M. Guy Penne, sénateur (S) représentant les Français établis hors de France.

Répondant à l'invitation de la section du Parlement de la Communauté française de Belgique, la Conférence des présidents a décidé que la prochaine Assemblée régionale Europe se tiendrait à Bruxelles du 17 au 20 novembre 2002 et examinerait deux rapports ayant pour thèmes :

- l'élargissement de l'Union européenne dans sa relation avec la francophonie : l'avenir de la langue française dans les institutions européennes ;
- la promotion du cinéma européen.

Il a été également décidé que la Régionale Europe entendrait un responsable de la Convention sur l'avenir de l'Europe et un représentant de TV5.

SEMINAIRE PARLEMENTAIRE

Chisinau (Moldavie), 22 octobre 2002



Pour répondre à la demande du Parlement moldave, la commission des affaires parlementaires de l'APF a organisé, dans le cadre de ses actions de coopération interparlementaire, un séminaire à Chisinau (Moldavie), le 22 octobre 2002.

Consacrée aux « Pouvoirs de contrôle du Parlement », cette réunion devait aborder quatre aspects spécifiques :

- le contrôle de l'action du gouvernement ;
- les commissions d'enquête parlementaires ;
- le contrôle des activités des autorités administratives de l'Audiovisuel, des Télécommunications et de l'Energie ;
- le contrôle de l'exécution de la loi par les autorités de l'administration publique locale.

Ces thèmes ont été développés par quatre conférenciers venus des trois régions de l'APF, Amérique, Afrique et Europe, qui ont exposé les pratiques parlementaires de leurs pays respectifs.

M. Bruno Bourg-Broc, député (UMP) de la Marne et président délégué de la section française, est intervenu comme conférencier sur le deuxième thème et a répondu aux questions des parlementaires moldaves concernant la composition des commissions d'enquête et les relations entre le Parlement et l'autorité judiciaire en France.

**BUREAU DE LA COMMISSION DE L'ÉDUCATION,
DE LA COMMUNICATION ET DES AFFAIRES CULTURELLES**

Aoste (Italie), 26 – 27 octobre 2002



Le Bureau de la commission de l'Éducation, de la Communication et des Affaires culturelles s'est réuni les 26 et 27 octobre 2002 à Aoste (Italie) sous la présidence de M. Robert Louvin, Président du Conseil régional de la Vallée d'Aoste. Huit sections étaient représentées : le Val d'Aoste, la Communauté française de Belgique, la France, le Québec, la Suisse, le Cameroun, le Niger et la Roumanie. M. Bruno Bourg-Broc, député de la Marne (UMP), Président délégué de la section française de l'APF et M. Joël Bourdin, sénateur de l'Eure (R.I.), participaient à cette réunion.

Le Bureau a tout d'abord entendu une communication de M. Jacques Chagnon, député (Québec), rapporteur, sur les suites données à l'avis de l'APF relatif au dialogue des cultures après le Sommet de Beyrouth. Il a noté avec satisfaction que plusieurs recommandations de cet avis avaient été retenues dans la déclaration finale du Sommet. Il a chargé le rapporteur de suivre l'évolution des négociations de l'Organisation mondiale du commerce et leur impact sur le projet d'instrument international sur la diversité culturelle recommandé par l'avis de l'APF.

Il a ensuite examiné le thème retenu pour le prochain Sommet de la Francophonie, qui devrait se tenir en automne 2004 à Ouagadougou et porte sur la "Francophonie : espace solidaire pour un développement durable", et a décidé d'inscrire à l'ordre de jour des travaux de la Commission la préparation d'un avis sur ce thème. Deux chapitres concernent la commission : "l'éducation, clef de voûte de développement durable" et "les nouvelles technologies de l'information et de la communication au service du développement durable".

Dans l'attente d'un prochain renouvellement de ses membres, le Bureau a chargé M. Rémy Scheurer, député (Suisse), président de la sous-commission de l'Éducation, et M. Joël Bourdin d'organiser des auditions préparatoires.

Il a également entendu une communication du docteur Michel de Groulard (ONUSIDA) sur la progression de l'épidémie du sida en Afrique. Un

débat s'est engagé sur les moyens de lutte et les conditions de leur mise en œuvre.

Le Bureau a ensuite participé à la table ronde sur les sites internet des Assemblées parlementaires francophones et les nouvelles technologies de l'information et de la communication, organisée conjointement par M. Joël Bourdin, rapporteur, et la section du Val d'Aoste.

Dans le cadre de la table ronde, ont été organisées deux liaisons en visioconférence : la première avec le Sénat français, au cours de laquelle M. Jean-Louis Héryn, directeur du service de la Séance du Sénat, a présenté les grandes lignes de l'utilisation de l'informatique au Sénat ainsi que, plus en détail, l'application AMELI permettant le dépôt d'amendements en ligne, la seconde avec M. Henri-François Gautrin, député (Québec), en direct de Montréal, qui a présenté l'utilisation de l'informatique et de l'internet dans le cadre du mandat parlementaire. Un large débat s'est engagé entre les deux intervenants et les participants présents à Aoste sur les conditions de recours aux nouvelles technologies, leurs avantages, les réticences et les inquiétudes formulées à leur encontre.

Les participants ont entendu une présentation du programme NORIA, nouveau programme de l'APF destiné à aider les parlements francophones par le recours aux nouvelles technologies.

M. René Trégouët, sénateur du Rhône (RPR), invité en tant que spécialiste des nouvelles technologies, a présenté l'utilisation personnelle qu'il en faisait dans le cadre de ses mandats locaux et nationaux et a dressé un panorama prospectif des évolutions susceptibles d'affecter le travail parlementaire. Le débat a alors porté sur la rapidité de ces évolutions au regard de certaines réalités psychologiques, sociales et économiques qui tendraient à en restreindre le bénéfice ainsi que sur les avantages attendus en terme d'éducation et de renouvellement de la vie politique.

Le Bureau a, enfin, fixé les thèmes de travail de la prochaine réunion de la commission qui devrait se tenir à Hanoï (Vietnam) en avril 2003. Aux points évoqués ci-dessus, ont été ajoutés la situation du français dans les organisations internationales, dont le rapporteur est M. Bruno Bourg-Broc, le suivi des activités du réseau parlementaire de lutte contre le sida, dont le rapporteur est M. Nathaniel Bah, député (Bénin), et la situation de TV5 Afrique, dont le rapporteur est M. Joël Bourdin.

Par ailleurs, sur la proposition de plusieurs participants, qui ont constaté que les résolutions de l'APF, notamment sur la presse dont le rapporteur était M. Bourg-Broc, n'étaient guère suivies d'effet, le Bureau a décidé d'inscrire à son ordre du jour le suivi des résolutions adoptées par la commission depuis plusieurs années.

XVème ASSEMBLEE REGIONALE EUROPE

Bruxelles (Belgique), 17-20 novembre 2002



A l'invitation de la section de la Communauté française de Belgique et de son chargé de mission Europe, M. Freddy Deghilage, la XVème Assemblée régionale Europe de l'APF s'est déroulée à Bruxelles du 17 au 20 novembre 2002.

Vingt-trois sections avaient fait le déplacement, dont les Parlements observateurs du Bénélux, de Géorgie, de Lituanie, de la République Tchèque et l'intergroupe francophone du Parlement européen. La délégation française était composée de MM. Bruno Bourg-Broc, député (UMP) de la Marne, Président délégué de la section française, Jérôme Bignon député (UMP) de la Somme, et de M. Guy Penne, sénateur (S) représentant les Français établis hors de France, vice-président délégué, M. Laurent Béteille, sénateur (RPR) de l'Essonne et de Mme Annie David, sénatrice (CRC) de l'Isère.

Les allocutions d'ouverture ont été prononcées par Mme Françoise Schepmans, Présidente du Parlement de la Communauté française de Belgique, M. Philippe Charlier, Président de la section de la CFB, vice-président du Parlement, M. Hervé Hasquin, Ministre-Président de la Communauté française Wallonie Bruxelles, en charge des relations internationales, M. Mahamane Ousmane, vice-président de l'APF et Président de l'Assemblée nationale du Niger et M. Freddy Deghilage.

Les parlementaires se sont rendus au Parlement européen où ils ont été accueillis par M. Daniel Ducarme, Président de la section du Parlement européen, qui a émis deux souhaits : la création d'une ambassade francophone auprès des institutions européennes, et le développement d'une interactivité entre la région Europe et les parlementaires européens. Il a insisté sur la volonté des parlementaires européens francophones d'être pleinement reconnus au sein du Parlement européen.

La première Commission a examiné le sujet portant sur « l'élargissement de l'Union européenne dans sa relation avec la francophonie : l'avenir de la langue française dans les institutions européennes ». Au nom de la section française de l'APF, M. Jérôme Bignon a présenté un rapport dans lequel, après avoir rappelé le caractère fondamental du principe du plurilinguisme dans l'Union européenne, il dressait un constat

de l'érosion progressive du français dans la plupart des institutions de l'Union. Le rapport exposait ensuite les actions déjà menées pour garantir le respect du plurilinguisme dans la future Europe élargie et formulait plusieurs propositions visant notamment à y préserver la place qui revient à la langue française.

Intervenant à titre d'expert, M. José-Luis Rocha, représentant permanent de l'OIF auprès de l'Union européenne à Bruxelles, a, quant à lui, apporté aux parlementaires des précisions sur les programmes mis en œuvre par la francophonie multilatérale pour promouvoir le français dans les organisations internationales et, notamment, dans les institutions européennes.

Après un large échange de vues, le projet de résolution présenté par M. Bignon, enrichi de plusieurs amendements, a été adopté par la Commission.

La seconde Commission avait pour thème « la promotion du cinéma européen ». Elle a entendu des interventions de son rapporteur luxembourgeois, d'un membre du Conseil d'administration du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle du Luxembourg et du Ministre des Arts et des Lettres et de l'Audiovisuel de la Communauté française Wallonie Bruxelles. Ce dernier a présenté le projet de création d'une chaîne de télévision européenne ouverte sur le cinéma, et insisté sur la nécessité de développer un projet culturel européen.

Mme Annie David a présenté une contribution de la section française. Elle a retracé un état des lieux du cinéma français et de sa bonne tenue face au cinéma américain. Après avoir développé les modalités de financement, elle a présenté la politique de soutien et les différentes formes de promotion du cinéma français et européen à travers les programmes Média II puis Média Plus, EuropaCinéma et Eurimages. M. Guy Penne a évoqué les réflexions en cours sur la création d'une chaîne d'information francophone et ses conséquences éventuelles pour TV5. Les sections albanaise et roumaine ont regretté le manque de coproductions européennes, seule possibilité pour ces pays de développer des films nationaux. Une résolution a été adoptée en assemblée générale.

Les parlementaires ont entendu M. Serge Adda, Président de TV5, qui a rappelé que cette chaîne est diffusée dans le monde entier, y compris aux Etats-Unis depuis le mois d'avril dernier et touche 136 millions de foyers.

M. Laurent Bêteille a fait le point en séance plénière sur les brevets européen et communautaire après la signature de l'Accord de Londres intervenue depuis la dernière réunion de l'Assemblée régionale. Il a demandé aux parlementaires présents de veiller, jusqu'à sa ratification, à ce que la langue française maintienne sa position de langue officielle de procédure, tant du brevet européen que communautaire.

M. Jean-Marc Lalonde, chargé de mission Amérique, a retracé les activités de sa région.

L'Assemblée a reconduit dans ses fonctions de chargé de mission Europe M. Freddy Deghilage, le vice-président du Parlement de la Communauté française de Belgique. Le secrétariat administratif de la Région a été confié à Mme Viviane Gérard, en remplacement de M. Jean-François Vandewalle.

La prochaine Assemblée régionale Europe se déroulera à Delémont (Jura) du 3 au 5 novembre 2003. Elle sera précédée, à Jersey, début mai, par la Conférence des Présidents.

M. Jacques Legendre, secrétaire général de l'APF, sénateur (RPR) a fait un bilan du Sommet de Beyrouth et mis en garde sur la place du français au sein de l'Union européenne. Il a souhaité que le régime linguistique de l'Union soit respecté au sein de la Commission européenne, et que l'APF travaille en liaison étroite avec les parlementaires européens.

ASSEMBLEE GENERALE DE LA SECTION FRANCAISE

Paris, 10 décembre 2002



L'assemblée générale de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (A.P.F.) s'est réunie le mercredi 10 décembre 2002, sous la présidence de son président-délégué M. Bruno Bourg-Broc, député (UMP) de la Marne.

La section a tout d'abord procédé à la désignation des candidats aux quatre postes internationaux qui étaient occupés sous la précédente législature par des députés, pour un mandat devant s'achever, comme tous les autres mandats internationaux, lors de la session plénière de juillet 2003.

A cette occasion la répartition entre les députés et les sénateurs de l'ensemble des huit postes internationaux détenus par la section a fait l'objet d'une discussion nourrie à laquelle ont participé notamment MM. Bruno Bourg-Broc, Xavier de Villepin, Guy Penne, Joël Bourdin et René Dosière.

Après la désignation par l'assemblée générale de ses quatre représentants aux postes internationaux vacants, les huit postes internationaux de l'APF détenus par la section sont ainsi répartis :

Secrétaire général parlementaire :

M. Jacques Legendre, sénateur (RPR) du Nord

Vice-président :

M. Bruno Bourg-Broc, député (UMP) de la Marne

Président de la commission politique :

M. Richard Cazenave, député (UMP) de l'Isère

Vice-président de la commission des affaires parlementaires :

M. Guy Penne, sénateur (Soc) représentant les Français établis hors de France

Rapporteur de la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles :

M. Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure

Vice-président de la sous-commission de l'éducation :

M. René Dosière, député (Soc) de l'Aisne

Rapporteur de la commission de la coopération et du développement :

M. Jacques Brunhes, député (CR) des Hauts-de-Seine

Rapporteuse du comité directeur du réseau des femmes parlementaires :

Mme Henriette Martinez, députée (UMP) des Hautes-Alpes

Ces huit mandats s'achevant à la session plénière de juillet 2003, une nouvelle assemblée générale sera appelée en juin prochain à désigner ou à confirmer ses candidats pour un mandat de deux ans.

Par ailleurs, le nouveau Bureau de la section française résultant de cette réunion et, pour les sénateurs, de la précédente assemblée générale tenue au mois de janvier 2002, à la suite du renouvellement partiel du Sénat, est ainsi constitué :

Président de droit :

M. Jean-Louis Debré, Président de l'Assemblée nationale

Président-délégué :

M. Bruno Bourg-Broc, député (UMP) de la Marne

Vice-président délégué :

M. Guy Penne, sénateur (Soc) représentant les Français établis hors de France

Premier vice-président :

M. Xavier de Villepin, sénateur (UC) représentant les Français établis hors de France

Vice-présidents :

MM. Michel Herbillon, député (UMP) du Val-de-Marne ; Michel Françaix, député (Soc) de l'Oise ; Maurice Leroy, député (UDF) du Loir-et-Cher ; Jacques Brunhes, député (CR) des Hauts-de-Seine

Secrétaire général :

M. Philippe Marini, sénateur (RPR) de l'Oise

Secrétaire général adjoint :

M. Gérard Bapt, député (Soc) de la Haute-Garonne

Secrétaires :

MM. Georges Fenech, député (UMP) du Rhône ; Claude Girard, député (UMP) du Doubs ; Christian Philip député (UMP) du Rhône ; MM. Denis Badré, sénateur (UC) des Hauts-de-Seine ; Michel Dreyfus-Schmidt, sénateur (Soc) du Territoire de Belfort ; Ivan Renar, sénateur (CRC) du Nord ; André Vallet, sénateur (RDSE) des Bouches-du-Rhône

Trésorier :

M. Joël Bourdin, sénateur (RI) de l' Eure

Trésorier-adjoint :

M. Yann Gaillard, sénateur (RPR) de l' Aube

Membres :

Assemblée nationale :

Mme Martine Aurillac, députée (UMP) de Paris ; MM. Loïc Bouvard, député (UMP) du Morbihan ; Marcel Dehoux, député (Soc) du Nord ; Jean-Michel Ferrand, député (UMP) du Vaucluse ; Jean-Claude Guibal, député (UMP) des Alpes-Maritimes ; Mme Hélène Mignon, députée (Soc) de Haute-Garonne ; MM. Pierre Morange, député (UMP) des Yvelines ; Michel Terrot, député (UMP) du Rhône.

Sénat :

Mme Michèle André, sénatrice (Soc) du Puy-de-Dôme ; M. Michel Bécot, sénateur (UC) des Deux-Sèvres ; Mme Monique Cerisier-ben-Guiga, sénatrice (Soc) représentant les Français établis hors de France ; MM. Philippe Damiche, sénateur (NI) de Vendée ; Adrien Gouteyron, sénateur (RPR) de la Haute-Loire ; Simon Loueckhote, sénateur (RPR) de Nouvelle-Calédonie ; Mme Danièle Pourtaud, sénatrice (Soc) de Paris ; MM. Henri de Raincourt, sénateur (RI) de l'Yonne ; Victor Reux, sénateur (RPR) de Saint-Pierre et Miquelon.

L'assemblée générale a ensuite complété les bureaux des quatre commissions permanentes de la section.

Ceux-ci sont ainsi constitués :

Commission politique :

Président : M. Jean Faure, sénateur (UC) de l'Isère ; vice-président : M. Jean-Marie Rolland, député (UMP) de l'Yonne ; rapporteur : Mme Anne-Marie Comparini, députée (UDF) du Rhône

Commission des affaires parlementaires :

Président : M. Jacques Remiller, député (UMP) de l'Isère ; vice-président : M. Paul Loridant, sénateur (CRC) de l'Essonne ; rapporteur : M. Victor Reux, sénateur (RPR) de Saint-Pierre et Miquelon

Commission des affaires culturelles :

Président : M. Adrien Gouteyron, sénateur (RPR) de la Haute-Loire ; vice-président : M. Alain Néri, député (Soc) du Puy-de-Dôme ; rapporteur : M. André Ferrand, sénateur (RI) représentant les Français établis hors de France

Commission de la coopération et du développement :

Présidente : Mme Martine Lignières-Cassou, députée (Soc) des Pyrénées-atlantiques ; vice-présidente : Mme Paulette Briseperre, sénatrice (RPR) représentant les Français établis hors de France ; rapporteur : M. Georges Hage, député (CR) du Nord

L'assemblée générale a approuvé des actions de coopération arrêtées par le président délégué et le trésorier de la section sur financement 2002, a fixé les modalités de désignation des deux jeunes (1 garçon et 1 fille âgés de 18 à 21 ans) qui représenteront la France au Parlement francophone des jeunes de 2003 à 2005, a proposé au titre de la section des nominations et promotions dans l'ordre de la Pléiade, ordre de la francophonie et du dialogue des cultures et a défini un calendrier d'actions au titre de la section française pour 2003.

Le Président Bourg-Broc a informé la section des prochaines activités internationales de l'APF.

Par ailleurs, sur proposition de M. Guy Penne, l'assemblée générale a décidé d'adresser un message de sympathie à l'Assemblée nationale de Côte-d'Ivoire et, sur proposition de Mme Henriette Martinez et de M. Jacques Legendre, une motion de soutien à la libération de Mme Ingrid Betancourt, sénatrice colombienne séquestrée depuis près de dix mois par les Forces armées révolutionnaires colombiennes.

SEMINAIRE PARLEMENTAIRE

Yaoundé (Cameroun), 12 – 14 décembre 2002



Dans le cadre de ses actions de coopération interparlementaire, l'APF a organisé à Yaoundé (Cameroun) du 12 au 14 décembre 2002, un séminaire sur « le mandat parlementaire ».

Ce thème, qui avait été choisi par les membres de l'Assemblée nationale camerounaise élue en juin 2002, a abordé trois aspects spécifiques :

- Le rôle du parlementaire ;
- Le rôle du député au sein du Parlement ;
- Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire.

Chaque journée comprenait trois périodes : exposés en séance publique, réunions d'échanges et d'approfondissement en ateliers, et conclusions des travaux en séance publique. Six parlementaires venus des trois régions représentées à l'APF sont intervenus comme conférenciers.

M. Yves Dauge, sénateur (S) d'Indre-et-Loire, et conférencier pour la Région Europe, a développé le thème consacré au rôle du parlementaire, représentant la nation et élu d'une circonscription, et a animé chaque jour un atelier.

L'intérêt manifesté par les députés camerounais et la pertinence politique des questions soulevées lors des travaux en ateliers ont permis, notamment, de clarifier la place du Parlement dans les institutions, de préciser les responsabilités de l'élu vis-à-vis de la population et la nature de son engagement à l'égard du parti politique et du groupe parlementaire. Ils ont aussi révélé l'importance que les participants attachaient à ce type d'échanges d'expériences.

ANNEXES

**Commission de l'éducation, de la communication
et des affaires culturelles**

(Le Caire et Alexandrie, 10 – 14 février 2002)

Présentation par M. Joël Bourdin : La mise en place de TV5 Monde

Le bureau de notre commission, qui s'est tenu à Monaco à la fin de l'année dernière, m'a confié le soin de faire le point de la mise en place de TV5 Monde. J'ai donc souhaité rencontrer M. Serge Adda, Président de TV5 Monde et de Canal France International. A cette occasion, j'ai pu visiter les locaux d'où partent l'ensemble des signaux de TV5 Monde. J'ajoute que M. Adda se tient à notre disposition pour rencontrer la Commission.

Je vous rappelle que TV5 Monde a été créé, après plusieurs mois de discussion, par une charte signée à Ottawa, le 22 juin 2001. Il s'agissait au départ de régler les difficultés rencontrées dans la gestion de TV5 Amériques. Puis, au cours des discussions, lancées par la conférence ministérielle de Vevey en octobre 2000, se sont greffées la question des structures juridiques de TV5 ainsi que celle des grilles de programmes. La charte d'Ottawa crée huit chaînes de télévision dont sept sont réalisées à Paris, la huitième l'étant par le Consortium de Télévision Québec-Canada, le CTQC. Les sept chaînes diffusées à Paris sont regroupées sous le nom de TV5 Monde. TV5 Monde a officiellement remplacé la société Satellimage le 1^{er} août 2001. Ces chaînes ont de nombreux points communs mais elles divergent sur les horaires de programmation en fonction des faisceaux horaires, en fonction de la disponibilité par zone de diffusion des droits des œuvres et par leur sous-titrage. Le CTQC conserve son autonomie de programmation.

M. Serge Adda, ancien dirigeant de Canal Horizon, a été nommé, comme Président directeur général, à la tête de TV5 Monde le 23 octobre dernier. Le 29 novembre, s'est tenue à Niagara on the Lake, sous présidence canadienne –la présidente étant Mme Sheila Copps- une conférence des cinq ministres chargés de TV5. Au cours de cette conférence, les ministres ont tracé un bilan positif de la restructuration amorcée et ont rappelé que TV5 Monde visait à instituer un dialogue porteur de développement et de paix et à répondre aux nouveaux défis du paysage audiovisuel mondial.

Avec 132 millions de foyers d'audience potentiel et 6,6 millions de téléspectateurs par jour, TV5 constitue le troisième réseau de télévision après CNN et MTV.

Au cours de cette conférence, M. Adda a présenté des "propositions d'axes stratégiques 2002-2004", sur lesquelles je reviendrai ultérieurement.

Ces propositions ont reçu un appui unanime. Les ministres ont également adopté le budget commun de la chaîne pour 2002 à hauteur de 40 millions d'euros, le budget global de TV5 Monde se montant, quant à lui, à 90 millions d'euros.

J'ajoute que la prochaine conférence ministérielle se tiendra sous la présidence de la France en 2002.

Plus récemment, et cela nous intéresse encore plus directement, M. Adda est intervenu devant le Conseil permanent de la francophonie qui s'est réuni à Paris les 10 et 11 janvier 2002. Il y a exprimé sa volonté d'être plus présent dans les instances de la francophonie. Il a détaillé ses axes stratégiques et manifesté sa volonté d'affirmer davantage l'identité de TV5 Monde. Il a également indiqué qu'il modernisait ses équipes de rédaction en affirmant leur caractère multiculturel, "dans leurs couleurs et leurs accents", on y trouve des Belges, des Camerounais, des Québécois..., et en développant un partenariat avec les grands titres de la presse francophone.

Les axes stratégiques 2002-2004

J'en arrive aux axes stratégiques 2002-2004, qui devraient donner lieu à un plan d'entreprise élaboré au cours du premier trimestre 2002. Ces axes sont au nombre de trois.

Renforcer l'information

Le premier consiste à renforcer l'information afin de faire de TV5 Monde une chaîne info de référence, cela en étroite liaison avec les rédactions partenaires. L'information doit devenir la colonne vertébrale de la chaîne. Actuellement, TV5 Monde diffuse quotidiennement 18 journaux spécifiques, allant de 12 minutes à 2 minutes. Ces journaux seront restructurés et renforcés avec des points fixes, un invité par jour, une émission hebdomadaire d'une heure (le kiosque) et le recours à des journalistes étrangers. Des "coups de cœur" de la rédaction seront également introduits. La synergie antenne/internet sera renforcée.

Le traitement de deux événements particulièrement significatifs illustrent la place que souhaite prendre TV5 Monde parmi les chaînes de référence de l'information. Il s'agit des événements du 11 septembre 2001 et du décès de Léopold Sédar Senghor fin décembre. TV5 a permis en direct, en relayant les grands médias, mais aussi avec des émissions spécifiques

réalisées avec l'aide du Canada, plus proche des lieux de la catastrophe, de diffuser dans toutes les zones couvertes un suivi de ce qui se passait à New-York, donnant ainsi à l'événement une audience mondiale que les autres chaînes d'info ne pouvaient lui offrir. Pour le décès de M. Senghor, qui était un événement important dans le monde de la francophonie, TV5, étant sans doute la chaîne la mieux à même de le traiter, a arrêté l'ensemble de ses programmes pour les remplacer par une émission continue avec de nombreux invités. Les obsèques ont été également retransmises en direct, commentées notamment par Pierre Messmer et Philippe Gaillard. De nombreux invités, Abou Diouf, Aimé Césaire, de nombreux ministres francophones sont venus s'exprimer dans les studios de la chaîne.

La diversification des programmes

Deuxième axe stratégique : diversifier la programmation pour être plus représentatif de la francophonie. Il s'agit en fait de faire passer dans les actes les engagements consignés dans la déclaration de Cotonou de juin 2001 où il était question de conforter le rôle de la chaîne multilatérale en tant que vitrine francophone de la diversité culturelle et de favoriser au maximum l'accessibilité du plus grand nombre à TV5 Monde. Des émissions comme 24 heures à Bruxelles, à Bamako et prochainement à Québec concourent à cet objectif. De plus en plus, Serge Adda souhaite faire appel pour ces émissions à de grandes signatures, par exemple celles de Frédéric Mitterrand pour Québec ou de Bernard Pivot qui s'improvisera commentateur sportif. De grandes émissions magazines seront aussi réalisées. La fiction et le cinéma seront davantage mis en valeur par la création de cycles. L'accent sera également mis sur l'enfant et la jeunesse, par exemple avec la programmation de dessins animés. Les documentaires, surtout à vocation historique, seront multipliés. Des actions communes seront menées, ou le sont déjà, avec de grandes institutions comme la FAO ou le Monde Universitaire. Les journées mondiales dédiées aux Droits de l'homme et au Sida ont été également mises en exergue. En prévision du Sommet de la francophonie de Beyrouth, reporté à cette année à la suite des attentats du 11 septembre, TV5 Monde a réalisé de nombreuses émissions sur la ville et le Liban.

Mais la télévision n'est pas le seul moyen d'action de TV5 Monde. Des "maisons de TV5" sont créées dans les pays francophones. Il en existe déjà trois en Afrique (à Ouagadougou, à Cotonou...), plusieurs autres sont en cours de création. Enfin TV5 Monde édite un site Internet qui participe aux objectifs de la chaîne, avec notamment des dossiers d'actualité ou de références approfondis. Par exemple celui sur Léopold Sédar Senghor.

Les journaux télévisés à heures fixes, la présence dans toutes les grilles des meilleures émissions des chaînes partenaires dans tous les domaines et genres, la multidiffusion des fictions sous-titrées et un habillage facilement reconnaissable concourent aussi à l'identification de TV5 comme la chaîne francophone mondiale.

Le développement de l'audience

Troisième axe stratégique : la pénétration de la chaîne dans le monde, qui est l'un des objectifs de la déclaration de Cotonou. TV5 Monde est actuellement présent dans 53 pays de la francophonie et, en tout, dans 125 pays, par les réseaux câblés (plus de 6 000) avec pour certains une distribution obligatoire (France, Belgique, Canada) et par 39 canaux de satellites. Cela ne l'empêche pas d'être en danger en plusieurs endroits, notamment dans les pays arabes où un effort important de sous-titrage doit être fait en langue arabe. Il est de même nécessaire de prévoir des modules en arabe sous-titrés en français.

Les priorités de Serge Adda, qui étaient également celles de son prédécesseur, sont les suivantes : gagner de l'audience aux Etats-Unis en ajoutant un satellite supplémentaire au dispositif Echostar, en signant de nouveaux accords avec les câblo-opérateurs, en assurant une veille technologique pour tirer profit du passage progressif des réseaux au numérique, qui permet de multiplier par 8 ou 10 le nombre de chaînes, et en lançant une vaste campagne de recrutement d'abonnés. Il souhaite ainsi en cinq mois doubler le nombre d'abonnés (10 000 actuellement) et rendre présent TV5 Monde à New-York, où la chaîne est actuellement absente, à Chicago, Boston et Washington. Sur l'Amérique latine, 8 millions de foyers sont actuellement susceptibles de recevoir la chaîne avec un taux moyen de pénétration de 50 %. Toutefois, ce taux est très faible au Mexique. Il convient donc d'agir pour renforcer la présence de TV5 Monde dans ce pays par l'introduction de TV5 sur le bouquet Mexique de Direct TV. Il faut aussi, dans ces pays, compenser la baisse de recettes publicitaires, conséquence des crises économiques qui y sévissent. En Europe, TV5 Monde est absent de Grande-Bretagne. En Allemagne, TV5 Monde est présent aux côtés d'Arte mais sa diffusion est menacée et, en outre, particulièrement coûteuse puisqu'une redevance de 15 millions de francs par an doit être versée à Deutsch Telecom. Il s'agit là d'un sujet politiquement délicat, traité au plus haut niveau. Depuis six mois, TV5 Monde est présent sur un nouveau satellite au-dessus de l'Afrique, ce qui lui permet de diffuser en Afrique du Sud, où

1,5 million de foyers reçoivent le bouquet incluant TV5 Monde. En Inde, 11 millions de foyers sont susceptibles de recevoir la chaîne francophone, ce qui est finalement assez peu au regard de la population. TV5 Monde est également présent à Maurice et aux Seychelles et ces deux pays souhaitent une diffusion hertzienne de la chaîne. La pénétration en Asie est beaucoup plus difficile. Ainsi, la Chine, qui vient pourtant d'être autorisée par le CSA en France, peut-être précipitamment, du moins selon M. Adda, cherche à exclure TV5 Monde des bouquets. Ce danger ne menace pas seulement TV5 Monde mais l'ensemble des chaînes européennes. La solution passe évidemment par un accord politique, malheureusement assez problématique pour l'instant.

De même TV5 Monde a été évincé de Taiwan car la chaîne n'était pas sous-titrée en mandarin.

Sur tout ce continent, le passage progressif au numérique, en augmentant le nombre des canaux de diffusion, devrait permettre à TV5 Monde de trouver sa place.

Ceci me conduit à aborder un sujet jugé fondamental par M. Adda, celui du sous-titrage des émissions. Ce sous-titrage n'est techniquement pas difficile à réaliser en recourant au Teletext, mais il entraîne un surcoût évalué entre 100 et 200 millions de francs, non compris les droits d'auteurs spécifiques au sous-titrage. Pour Serge Adda, et je crois que nous pouvons le suivre sur ce point, il s'agit d'un effort absolument nécessaire pour préserver l'audience mondiale de la chaîne.

Par ailleurs, TV5 Monde continue à se développer dans les hôtels, les universités, les écoles et les vols internationaux. Mais, pour Serge Adda, beaucoup reste à faire dans ce domaine et il nous appartient à nous, qui voyageons, de nous manifester auprès des directions d'hôtel ou des équipages lorsque nous constatons que TV5 n'est pas proposé.

Enfin, pour les responsables de TV5 Monde, une dernière cible est à privilégier, celle des enseignants. TV5 constitue un outil remarquable d'apprentissage de la langue française. Inversement TV5 ne peut que s'enrichir de partenariats avec les enseignants et avec leurs structures relais, nationales ou internationales.

Vous le voyez, Mes chers collègues, TV5 est un outil "bien huilé" – l'expression est de Serge Adda- qui bénéficie du travail de ses présidents

successifs Patrick Imhaus et Jean Stock et des partenariats des cinq pays membres.

Le succès est là, indéniable, mais il ne faut pas s'en contenter : rien n'est jamais acquis, on le voit en Asie, un peu dans les pays arabes, beaucoup aux Etats-Unis.

Les trois axes stratégiques proposés par Serge Adda, et que je viens de vous résumer, méritent d'être approuvés : ils identifient parfaitement les objectifs et donnent les moyens de les atteindre ; le sous-titrage, l'identification de TV5 Monde comme chaîne info de référence, et la pénétration dans les zones non couvertes, notamment aux Etats-Unis, pour ne citer que quelques-uns de ces objectifs et moyens, me paraissent essentiels.

A nous de relayer cette volonté de progresser, au jour le jour, en assurant une sorte de veille partout où nous sommes, où nous nous réunissons, mais aussi au sein des instances de la francophonie.

*Pré-rapport de M. Bruno Bourg-Broc :
Le français dans les organisations internationales
et dans les instances de l'Union européenne*

Le bureau de notre Commission, qui s'est réuni à Monaco en novembre 2001, m'a confié le soin, à la suite de l'intervention de M. Jean Gazarian, notre représentant auprès de l'ONU, lors de la session de Québec, de mettre à jour les rapports de notre collègue Jean Delaneau sur le français dans les organisations internationales et le français dans les institutions européennes, qui datent tous les deux de 1997.

Le rapport sur le français dans les organisations internationales était la synthèse de plusieurs rapports d'étape rédigés à la suite de visites dans un certain nombre d'organisations en Europe, aux Etats-Unis et en Afrique.

Le rapport sur les institutions européennes n'a jamais été achevé. Jean Delaneau en avait présenté une synthèse en octobre 1997 lors de l'assemblée générale de la Région "Europe" à Andorre. Il avait alors souhaité un débat d'orientation qui n'a pu avoir lieu. Jean Delaneau ayant été appelé à d'autres fonctions, ce rapport n'a pas eu de suites, mais il en existe une première esquisse.

Démarche suivie

Je voudrais maintenant rappeler la démarche suivie entre 1990 et 1997 par notre Commission et par certaines sections nationales qui lui ont apporté leur appui. En 1990, la Commission des Affaires culturelles de l'A.I.P.L.F. s'était rendue à l'UNESCO à Paris. En 1992 et 1994, le bureau de la Commission s'était rendu à l'ONU à New-York. En 1992 toujours, la section suisse, puis en décembre 1994 le bureau de la Commission se sont rendus à l'Office des Nations unies à Genève. En 1995, le bureau de la Commission s'est déplacé au Conseil de l'Europe à Strasbourg. En 1996, le bureau toujours s'est rendu à l'Office des Nations unies à Vienne ainsi qu'à l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (A.I.E.A.), à l'Organisation des Nations unies pour le Développement Industriel (O.N.U.D.I.) et au Programme des Nations unies pour le contrôle international des Drogues (P.N.U.C.I.D.). Enfin, en février 1997, le bureau de la Commission s'est rendu au siège de l'Organisation de l'Unité africaine (O.U.A.) et à celui de la Commission économique pour l'Afrique (C.E.A.) à Addis-Abeba.

Ces différents déplacements ont permis au rapporteur et à la Commission d'entendre des délégués des Etats membres de ces organisations, les responsables de service concernés des principales organisations internationales ainsi que les hauts fonctionnaires dont l'activité est directement liée à la pratique linguistique. A chaque fois, un compte rendu complet a été rédigé. Les rapports d'étape de la Commission ont pu, pour la plupart, déboucher sur des résolutions adoptées par l'Assemblée générale de l'A.I.P.L.F.

Pour le rapport sur "la place du français dans l'Union européenne et le plurilinguisme", Jean Delaneau avait réalisé une quarantaine d'auditions à Paris (au Quai d'Orsay) et à la représentation permanente de la Commission européenne en France ainsi que dans la grande majorité des institutions européennes. Il a également entendu l'Ambassadeur de France auprès des institutions européennes ainsi que les deux Commissaires français, M. Thibaud de Silguy et Mme Edith Cresson. Il a aussi essuyé quelques refus, et notamment celui de Mme Emma Bonino.

Ce programme d'auditions n'a cependant pas été mené jusqu'à son terme, notamment en ce qui concerne les institutions périphériques. Jean Delaneau avait, malgré tout, un certain nombre de propositions à formuler. Il ne les a cependant pas toutes présentées à Andorre car il avait souhaité d'abord les valider auprès de quelques-unes des personnes qu'il avait rencontrées lors de ses déplacements à Bruxelles, Strasbourg et au Luxembourg.

Le contenu des rapports

J'en viens maintenant aux conclusions de ces rapports, qui tous deux dressent un constat plutôt pessimiste de la situation du français dans les organisations internationales et en Europe. Il existe, entre les textes internationaux et les règlements de ces organisations d'une part et la pratique, d'autre part, des écarts considérables.

Les causes

Les rapports rappellent le droit en la matière et analyse les causes de ces écarts entre le droit et la pratique. Ce n'est pas le lieu ici d'entrer dans le détail des causes de cette perte d'influence du français. Je me contenterai de les résumer en quelques mots. Je citerai ainsi l'importance grandissante des réunions officieuses en anglais, la réduction progressive du nombre de rapports rédigés en français, le développement d'une documentation

essentiellement rédigée en anglais. Ce sont là à la fois des effets et des causes de la perte d'influence du français. Je citerai encore, et plus fondamentalement, un recrutement des fonctionnaires internationaux défavorable aux francophones, des initiatives individuelles privilégiant l'anglais, un désengagement des francophones, le sentiment qu'il s'agit d'un combat perdu d'avance, un environnement francophone qui n'apporte pas toujours les garanties escomptées, je pense notamment à Bruxelles et à Genève, des restrictions budgétaires qui offrent des alibis solides aux détracteurs du français et, enfin, *last but not the least*, des Etats francophones qui ne manifestent pas une volonté claire de défendre l'esprit des textes.

J'en viens au rapport sur l'usage ou la place du français dans les institutions européennes. Ce rapport aborde de front la notion du multilinguisme, notion qui n'est pas complètement absente de la problématique du français dans les organisations internationales mais qui, ici, prend toute son acuité.

Je vous rappelle que l'Europe ne connaît pas de langue officielle. Les langues officielles des institutions européennes sont celles des membres, c'est-à-dire aujourd'hui des 15 pays constitutifs de l'Union européenne. On voit immédiatement la difficulté.

Pour des raisons historiques cependant, le français occupait une place privilégiée. Cela tenait naturellement aux "Pères fondateurs". Par la suite, cette situation n'a fait que se dégrader et connaît, depuis quelques années, une dégradation accélérée. Le rapport de Jean Delaneau, après avoir dressé un panorama de la situation du français dans les principales institutions européennes, analyse les causes de cette dégradation. Il distingue les causes internes et les causes externes.

Au titre des causes internes il cite :

- en premier lieu les élargissements successifs, en rappelant que les nouveaux arrivants n'ont pas de tradition francophone ;

- l'arrivée de nouvelles générations très imprégnées de culture anglo-saxonne ;

- l'apparition, chez les fonctionnaires, de la notion de carrière : "on entre" désormais en Europe comme on entre dans une entreprise ;

- la politique américaine de repérage et de sensibilisation des élites dans les pays de l'Union européenne mais aussi dans les pays candidats ainsi que l'envoi de stagiaires américains dans les institutions ;

- l'élargissement des compétences communautaires à des secteurs où l'anglais est la règle ;

- la mondialisation et les nouvelles technologies de communication ne font qu'accentuer le phénomène. Je citerai encore la place que prennent l'économie, les télécommunications, les activités bancaires, l'environnement, le développement de branches très spécialisées du droit, comme le droit de la concurrence, dans le domaine de compétence communautaire ;

- les facteurs budgétaires. Il est évident qu'avec autant de langues officielles, les coûts de traduction et d'interprétariat ne peuvent qu'exploser. Déjà en 1997, ces deux fonctions consommaient 2 % du budget de la Commission. Ce facteur n'a pu que renforcer le rôle de l'anglais ;

- enfin, la façon dont sont organisés les concours, qui les empêche de jouer le rôle de filtre qu'ils jouaient auparavant. L'épreuve de français, si même elle existe, n'est plus un critère de sélection.

J'en viens maintenant aux causes externes, qui tiennent à l'attitude des pays membres et, là, il convient de citer :

- une participation réduite des francophones aux grands programmes européens ;

- la perte de postes de direction ;

- l'absence de volonté de faire respecter les textes et notamment une absence de volonté politique de faire respecter le plurilinguisme. Par exemple, les pays francophones ne protestent pas lorsqu'un concours ne comprend pas d'épreuve de français ;

- de nombreuses erreurs de jugement et de comportement, par exemple en ne désignant pas d'experts dans les institutions, en se désintéressant des pays de l'Europe de l'Est, en répondant en anglais aux appels d'offre ;

- un absentéisme parlementaire relativement important et l'éclatement des élus francophones dans divers groupes où ils sont presque toujours minoritaires ;
- enfin, un désintérêt des parlementaires pour la prise de rapports.

Ces derniers points mériteraient peut-être d'être réactualisés car il s'agit, je vous le rappelle, des conclusions auxquelles était parvenu Jean Delaneau en 1997. J'ajouterai un environnement francophone, et notamment à Bruxelles, Luxembourg ou Genève, remplacé par un environnement anglophone. Dans ces villes, on peut parfaitement vivre sans connaître un mot de français. Et puis il y a le besoin immémorial d'une langue universelle, que l'anglais satisfait tout naturellement.

Les propositions

Fort de ces constats, quelles étaient les propositions de Jean Delaneau ?

Il observait tout d'abord qu'il ne pouvait y avoir de solution défensive ou brutale. Si les francophones s'engageaient dans cette voie, cela ne pourrait déboucher que sur un raidissement dans l'attitude des autres pays, raidissement dont, naturellement, seul l'anglais profiterait.

En revanche, il préconisait la manifestation politique forte de défendre la francophonie de la part des pays francophones en protestant, en réclamant le respect des règlements et en demandant l'application des quotas en matière de nomination. Il suggérait également de proposer un environnement francophone de qualité et de soutenir les fonctionnaires qui s'expriment en français, quelquefois au risque de nuire à leur carrière. Il souhaitait également lutter contre l'absentéisme parlementaire. Il réclamait une présence francophone dans les programmes communautaires. Il demandait aux pays de veiller à la présence de traducteurs et d'interprètes. Il souhaitait que soit promue l'Europe des citoyens, notamment en leur faisant savoir que les institutions les écouteront autant s'ils s'expriment en français qu'en anglais, ou en développant les programmes audiovisuels des chaînes nationales sur l'Europe... Il proposait également d'accueillir davantage d'étudiants étrangers et de développer les programmes bilatéraux d'aide et de coopération. Enfin, il souhaitait développer chez les francophones la maîtrise de langues étrangères, condition *sine qua non* de la réciprocité.

J'en arrive à une toute dernière réflexion qui figure dans le rapport écrit mais qui n'a pas été proposée à Andorre. Jean Delaneau, s'inspirant de ce qui se passe à la Cour de justice des Communautés européennes, mène une réflexion sur l'intérêt pour l'Europe de disposer d'une langue officielle et j'ajouterai que cette réflexion pourrait se nourrir aujourd'hui de ce que fait l'Europe pour sa monnaie commune : elle n'a pas adopté le dollar mais l'euro.

Alors, vous l'avez deviné, pourquoi ne pas proposer le français comme langue officielle de l'Europe ? Mais le débat d'orientation sur cette question n'a pas eu lieu.

Le choix d'une démarche

Au terme du résumé sommaire de ces deux précédents rapports, la question se pose du choix d'une démarche. Faut-il refaire le constat de la dégradation de la place du français dans les organisations internationales et dans l'Union européenne en se rendant sur place ? Faut-il refaire l'analyse des causes de cette dégradation ? Ou faut-il se contenter d'une mise à jour des rapports à partir d'informations reprises d'autres rapports ou obtenues par téléphone ou par télécopies ? car il existe de nombreuses publications plus récentes dressant un état de la situation des deux ou trois dernières années. Je citerai "L'année francophone internationale de 2001" ou encore "Le rapport 1999-2000 de l'état de la francophonie". Il y a également le "Rapport au parlement (français) sur l'application des dispositions de conventions ou traités internationaux relatifs au statut de la langue française dans les institutions internationales", rapport prévu par la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française. Ce rapport, dont la dernière édition date, semble-t-il, de 2000 dresse un inventaire des dispositions réglementaires concernant ces institutions ainsi qu'un état sommaire de la situation réelle du français. Par ailleurs, M. Jean Gazarian, à Québec, nous a donné dans son intervention, quelques chiffres récents, d'où il ressortait d'ailleurs qu'à l'ONU, à New-York, la place du français ne se dégradait plus, mais stagnait en seconde position, à un niveau néanmoins relativement modeste : 14 % contre 49 % à l'anglais au sommet du millénaire.

Pour autant, faut-il renoncer à reprendre le pouls de ces institutions ? Car sur un certain nombre de points les choses ont évolué. Les rapports devraient être complétés, voire réactualisés.

Certaines institutions n'avaient pas été visitées par la Commission ou par le rapporteur seul, par exemple l'Organisation mondiale du commerce, qui n'était pas en place, ou la Banque européenne ou d'autres institutions, telles que le Médiateur européen. De même, serait-il opportun de s'intéresser aux pratiques des nouveaux pays intégrés dans l'Union européenne, ainsi qu'aux pratiques de pays candidats ! A cet égard, la section belge m'a communiqué plusieurs documents très intéressants concernant l'Union européenne. Il s'agit d'abord du rapport de Mme Trupin, sur le renforcement de la coopération entre les parlements francophones d'Europe dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, présenté à Budapest en mai dernier lors de l'Assemblée régionale "Europe". Le rapport examine les enjeux de l'élargissement pour la Francophonie, qu'elle juge très positifs, et énonce les actions de coopération qu'il conviendrait de développer. L'arrivée de ces nouveaux pays devrait être l'occasion, pour les pays francophones, de manifester une vigilance accrue face à la montée en puissance de l'anglais au sein des institutions.

Il s'agit ensuite du Plan pluriannuel d'action pour renforcer le français au sein de l'Union européenne, signé le 11 janvier 2002 par la Belgique, la France et le Luxembourg en présence de M. Boutros Boutros Ghali.

Ce plan prévoit notamment des formations en français des diplomates, fonctionnaires, interprètes et traducteurs des pays candidats et la promotion, dans le domaine des techniques de l'information et de la communication, de l'usage du français comme langue de travail au sein des institutions européennes.

Par ailleurs, les liens avec le débat sur l'exception culturelle, ravivé par les déclarations anti-exception culturelle du Président de Vivendi Universal, Jean-Marie Messier, doivent être réaffirmés. Cela me conduit tout naturellement à l'un des aspects les plus importants de la démarche de la Commission, au cours des dix dernières années. Il s'agissait, indépendamment même de publications et des résolutions sur lesquelles cela devait déboucher, de rencontrer des gens, des délégués, des hauts fonctionnaires, de les écouter, de les conforter, du moins ceux qui restaient convaincus de l'utilité de défendre la langue française au sein de ces institutions, de leur apporter une aide, ne serait-ce que morale. Lors d'une deuxième visite à l'ONU, l'expression "piqûre de rappel" avait été employée. En rencontrant des hauts responsables des diverses institutions, l'Assemblée parlementaire de la francophonie fait preuve de vigilance au regard des textes en vigueur et incite

fortement ses interlocuteurs à faire de même. Cette démarche, ce devoir de vigilance, me paraît finalement très importante.

Au terme de cette première réflexion, il me semble qu'il conviendrait de rencontrer les responsables des principales Institutions de la Francophonie, à commencer peut-être par le Secrétaire Général de l'OIF, pour dresser avec elles un bilan et définir le rôle que nous pourrions jouer, rencontrer également quelques personnes disposant d'une place privilégiée à Bruxelles ou ailleurs, pour ce qui concerne les institutions européennes, et déterminer avec elles ce qu'il conviendrait de faire. Nos amis belges m'ont, à cet égard, fait quelques suggestions. Nous pourrions aussi voir les institutions non visitées. De même, conviendrait-il, comme le suggère M. Gazarian, de retourner à l'ONU à New-York, voire dans d'autres institutions onusiennes, afin d'y assurer un suivi.

*Communication présentée par M. Robert Denis Del Picchia
lors du séminaire parlementaire
sur « le Parlement et les relations internationales »
(Dakar, 19 – 21 mars 2002)*

**Les pouvoirs d'information et de contrôle du Parlement
en matière internationale**

Conformément à la tradition institutionnelle française, la Constitution de 1958 confie à l'Exécutif la définition et la conduite de l'action diplomatique.

Le Parlement, saisi après la phase de négociation, intervient de manière formelle pour autoriser, par le vote d'une loi, la ratification de certains traités énumérés par la Constitution (Cf. article 53), ou approuver un accord international non soumis à ratification. Et encore, cette fonction législative incontournable trouve-t-elle ses limites constitutionnelles dans le fait que le Parlement ne peut amender ni le texte du traité - ce qui est normal-, ni celui des projets de lois tendant à autoriser la ratification : « la loi équivaut ici à une sorte de contreseing parlementaire » (Guy Carcassonne).

En matière de défense, les dispositions constitutionnelles relatives au rôle du Parlement sont de portée réduite : l'article 34 fait entrer dans le domaine de la loi « les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens » et « les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale » ; l'article 35, qui prévoit que la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement reflète un état dépassé du droit international et de la pratique ; enfin, l'article 53 ne mentionne pas les traités et accords de défense parmi ceux qui ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu de la loi, et aucune disposition constitutionnelle n'oblige le Gouvernement à recueillir l'avis du Parlement à leur sujet.

Toutefois, les implications internationales de certains enjeux de politique intérieure et les fortes répercussions sur la vie quotidienne des citoyens de décisions prises à l'échelle internationale incitent le Parlement à intervenir de manière plus active en politique internationale.

Son implication croissante dans ce domaine bénéficie du renforcement de ses pouvoirs d'information et de contrôle opéré depuis plusieurs années (I) ; toutefois, même élargis, ses pouvoirs demeurent insatisfaisants, notamment en matière de politique de défense, et des aménagements sont à l'étude (II).

I - LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE FAVORISE L'IMPLICATION CROISSANTE DU PARLEMENT EN MATIÈRE INTERNATIONALE

La mise en place d'une session unique en 1995 a incontestablement permis aux procédures de contrôle parlementaire de prendre une nouvelle ampleur, en perdant le caractère intermittent qui prévalait dans le système précédent.

Cette nouvelle continuité, qui s'ajoute aux efforts de modernisation et au développement des activités d'expertise des assemblées entrepris depuis plusieurs années, donne au Parlement les moyens de s'informer régulièrement sur la politique étrangère et la politique de défense.

A) Les commissions permanentes jouent un rôle de premier plan dans ce domaine

Les Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat prévoient qu'il revient aux commissions permanentes d'assurer « l'information de l'assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du gouvernement » ; le rôle informatif des commissions a été étoffé depuis une dizaine d'année par différentes réformes institutionnelles et procédurales.

A l'Assemblée nationale, l'information et le contrôle relatifs à la politique étrangère et la politique de défense sont du ressort de deux commissions distinctes : celles des Affaires étrangères et celle de la Défense ; au Sénat, ils sont confiés à une seule commission celle des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées.

a) Dans cette perspective, ces commissions se réunissent sur des ordres du jour non législatifs, afin de procéder à des auditions de personnalités.

Les auditions sont devenues une méthode de travail traditionnelle pour l'ensemble des commissions, spécialement pour celles –Affaires étrangères et Défense- dont l'activité législative est, par nature, réduite.

En fonction de l'actualité, les commissions entendent les ministres compétents, de hauts fonctionnaires, des experts français ou étrangers. Les auditions, qui peuvent être ouvertes à la presse, font l'objet de compte rendus publiés rapidement et consultables sur les sites Internet des assemblées.

A l'Assemblée nationale, les deux commissions des Affaires étrangères et de la Défense ont réalisé en 2001, quasiment à part égale, la moitié du total des auditions effectué par l'ensemble des commissions permanentes².

² La commission des Affaires étrangères a procédé à 19 auditions de membres du gouvernement, et à 34 auditions de personnalités ; la commission de la Défense à 10 auditions de membres du gouvernement et à 45 auditions de personnalités.

Au Sénat, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé, du mois d'octobre 2000 au mois de février 2002, au cinquième des auditions réalisé par les six commissions permanentes³.

b) Par ailleurs, ces commissions effectuent régulièrement des missions d'information

Si les missions à l'étranger s'inscrivent par nature dans les activités des commissions des Affaires étrangères et de la Défense, le contenu et la forme de ces déplacements ont évolué de manière significative. Aux visites traditionnelles destinées à entretenir les relations avec les parlementaires étrangers se sont substituées des missions plus resserrées en nombre, organisées sur un objet précis.

Des modifications aux Règlement des assemblées intervenues depuis une dizaine d'années ont en effet ouvert aux commissions permanentes la possibilité de créer des missions d'information temporaires. Ces structures, régies par des règles beaucoup plus souples que les commissions d'enquête, ont connu un succès certain.

Les commissions disposent d'une grande latitude quant à la composition des missions d'information, qui peuvent être individuelles ou collectives, limitées à une seule commission ou communes à plusieurs, quant à leur durée – il s'agit de missions « temporaires », sans plus de précision- et quant aux sujets d'études retenus, qui sont divers.⁴

Les missions d'informations se concluent le plus souvent par un rapport d'information, dont la commission peut autoriser la publication. Au cours de l'année 2001, la commission des Affaires étrangères et celle de la Défense de l'Assemblée nationale ont produit respectivement 6 et 8 rapports d'information ; au Sénat, la commission des Affaires étrangères et de la Défense en a publié 5 d'octobre 2000 à février 2002.

³ Soit 19 auditions de ministres et 52, de personnalités.

⁴ Ainsi, la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a constitué à la fin de l'année 2001 une mission d'information sur les attentats du 11 septembre ; au cours de la même période, elle a réalisé, en commun avec la commission de la Défense, une mission d'information sur les événements de Srebrenica. Les missions d'information constituées par la commission des Affaires Etrangères du Sénat portent sur des sujets tout aussi divers : Kazakhstan et Ouzbékistan en avril 2001, Jordanie en juillet 2001, premier bilan de la réforme de la coopération, à l'automne 2001, pour ne prendre que des exemples récents.

B) Chaque année, l'examen du projet de loi de Finances donne lieu à un tour d'horizon de la politique étrangère et de défense qui dépasse la stricte discussion des crédits des ministères des Affaires étrangères et de la coopération et de la Défense.

- Saisie au fond, la commission des Finances confie à des rapporteurs spéciaux le soin de recueillir des informations sur le contenu des budgets des Affaires étrangères, de la coopération et de la Défense, au moyen de questionnaires budgétaires adressés aux ministères et d'auditions des ministres concernés. Les rapporteurs spéciaux sont également chargés de suivre l'exécution de ces budgets.

Trois commissions permanentes –Affaires étrangères et Défense nationale, ainsi que la commission des Affaires culturelles- se saisissent pour avis et rendent un rapport. L'examen en commission donne généralement lieu à l'audition des membres du Gouvernement en charge de ces secteurs, ce qui permet aux élus d'évoquer les grands axes de la politique étrangère, de passer en revue les interventions politiques, économiques ou culturelles inscrites dans le budget et d'examiner les moyens humains et matériels sur lesquels s'appuie l'action internationale de l'Etat...

Les crédits budgétaires sont ensuite examinés en séance publique, au cours de la seconde partie de la loi de Finances sur la base des rapports spéciaux et des rapports pour avis ; à l'Assemblée nationale, la discussion de la seconde partie de la loi de Finances comprend une phase de questions des députés au ministre dont le budget est examiné, selon une procédure analogue à celle des questions au Gouvernement.

Si les crédits des Affaires étrangères ne constituent qu'une modeste part du budget de l'Etat (1,37% dans la loi de Finances pour 2002), ceux de la Défense représentent environ 12% du budget général de l'Etat ; aussi, leur examen constitue-t-il un temps fort des débats en séance publique.

- L'examen du projet de loi de programmation militaire, qui fixe les orientations et les moyens de la politique de défense pour les cinq ans à venir, offre aux parlementaires l'occasion de dresser un bilan et d'exprimer leur point de vue sur ces questions. Il est vrai que ce débat n'a lieu que tous les cinq ans ; et cette année, la discussion de la programmation militaire 2003-2008, prévue au printemps avant les échéances électorales, a été repoussée à l'automne, en raison de l'encombrement législatif de la fin de Législature mais

aussi par crainte de briser le relatif consensus qui règne sur la politique de défense.

- La discussion des projets de loi de Finances rectificatives peut aussi ouvrir la voie à des investigations plus larges.

C'est ainsi que l'augmentation de 45% de la contribution de la France au FMI, prévue dans le projet de loi de Finances rectificative pour 1998 a conduit les députés à demander des comptes au Gouvernement sur l'argent public engagé par la France auprès des institutions financières internationales, et à discuter le bien-fondé des objectifs, des moyens et des méthodes du FMI et de la Banque Mondiale.

En vue d'approfondir le débat sur le système financier international, l'Assemblée nationale a décidé, sur proposition du Rapporteur général, de demander au Gouvernement un rapport annuel sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale.

A la suite des deux premiers rapports remis en 1999 et 2000 par le Gouvernement, la commission des Finances de l'Assemblée nationale, assistée du Haut Conseil de la Coopération internationale, a élaboré en décembre 2000 un rapport d'information sur « les activités et le contrôle du FMI et de la Banque Mondiale ». Elle proposait notamment la création d'une mission permanente d'information et de contrôle qui assurerait le suivi des activités des institutions économiques et financières internationales et fournirait aux députés une information sur les grands débats qui se déroulent au sein de ces instances⁵.

C) A titre individuel, les parlementaires ne manquent pas d'interroger le Gouvernement

- a) En premier lieu, ils posent des questions écrites sur les différents aspects de la politique étrangère et de défense.

Ces questions ont trait pour la plupart à des sujets de préoccupation permanents : aide humanitaire, situation des droits de l'homme ou de l'enfant dans certains pays, relations culturelles, francophonie...

⁵ Cf. Rapport d'information sur les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale – Assemblée nationale- décembre 2000.

- b) Mais le domaine d'élection de la politique étrangère est celui des questions au Gouvernement.

En plus des questions orales, avec ou sans débat, une procédure de questions au Gouvernement a été instaurée dès 1974 à l'Assemblée nationale, puis au Sénat en 1982, en marge de la Constitution, par un accord direct avec l'Exécutif.

Le temps de parole est réparti entre les groupes en fonction de leur importance numérique ; tous les membres du Gouvernement sont présents dans l'hémicycle.

L'Assemblée nationale consacre deux séances hebdomadaires aux questions au Gouvernement ; le Sénat, deux séances mensuelles. Cette procédure permet aux parlementaires de s'informer sur l'actualité la plus brûlante et peut donner lieu à des annonces, de la part du Premier ministre, ou du ministre des Affaires étrangères.

Au cours de la XI^{ème} Législature, les questions au gouvernement et les questions écrites, portant sur des sujets de politique étrangère et de défense –hors Affaires européennes- ont représenté respectivement 12% et 4% environ de l'ensemble de ces deux types de questions, la proportion étant quasiment identique dans les deux assemblées.

D) Le Gouvernement peut aussi recourir à des procédures d'information plus « solennelles »

- a) Le premier ministre peut engager, devant l'Assemblée nationale, la responsabilité du Gouvernement sur une déclaration de politique générale ayant pour objet la politique étrangère.

Ce fut le cas, par exemple, en 1991, au moment de la guerre du Golfe : l'approbation massive des députés a permis au Gouvernement d'engager des troupes françaises dans le conflit. De même, en 1992 et 1993, la responsabilité du Gouvernement a été engagée sur les négociations internationales du GATT.

- b) En fait, s'agissant de politique étrangère, le Gouvernement choisit habituellement de faire une déclaration avec ou sans débat, qui ne donne pas lieu à un vote, selon une procédure prévue par les Règlements des assemblées.

Ainsi, en mars 1999, deux jours après le déclenchement des bombardements alliés contre la République Fédérale de Yougoslavie –auxquels participaient la France- le Premier ministre a usé de cette faculté au sujet de la situation au Kosovo.

II – L'INFORMATION ET LE CONTROLE DOIVENT ENCORE ETRE AMELIORES

Il faut préciser tout d'abord que dans le système majoritaire, caractéristique de la Vème République, le Parlement cherche davantage, à travers sa fonction de contrôle à s'informer, qu'à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ; cela se vérifie d'autant plus dans le domaine de la politique extérieure que règne un consensus sur la plupart des questions fondamentales.

Ainsi, le recours à la motion de censure spontanée, prévue par l'article 49.2 de la Constitution, qui permet aux députés de sanctionner le Gouvernement par un vote en faveur de la motion à la majorité absolue, reste exceptionnel⁶.

Le contrôle parlementaire de l'application des conventions internationales est quasi-inexistant ; l'information et le contrôle de la politique de Défense demandent à être élargis, même si des progrès ont été accomplis.

A) L'absence d'un contrôle parlementaire sur l'application des conventions internationales

a) Le Parlement n'est éventuellement associé à la conclusion des accords internationaux que lorsqu'une loi est nécessaire pour en autoriser la ratification ou l'approbation.

L'article 53 de la Constitution de 1958 en dresse une liste limitative ; il s'agit de textes qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire.

Encore la consultation du Parlement dépend-elle largement du bon vouloir du Gouvernement qui dispose d'une marge d'appréciation discrétionnaire pour décider si une convention entre dans l'une des catégories visées ; à l'inverse,

⁶ Même si en 1992, une telle motion portant sur la politique agricole commune européenne a échoué à trois voix près.

aucune disposition n'empêche le Gouvernement de saisir le Parlement, même lorsqu'une loi n'est pas nécessaire⁷.

b) La prééminence de l'Exécutif, l'imprécision des textes et l'existence d'une pratique diplomatique largement livrée à elle-même rendent quasiment impossible le suivi par le Parlement des lois d'autorisation et donc le contrôle de l'application des conventions internationales.

La compétence pour ratifier les traités appartient au Président de la République (cf. article 51.3 de la Constitution), qui n'est tenu par aucun délai, et peut refuser de ratifier, même si une loi l'y a autorisé. Par ailleurs, le Gouvernement est seul habilité à dénoncer un engagement international, même si sa ratification a été subordonnée à l'autorisation du Parlement.

Enfin, les engagements internationaux, pour être introduits en droit interne, doivent être publiés (cf. article 55 de la Constitution) ; cette publication s'effectue par l'insertion au Journal Officiel. Mais l'objectif étant de rendre le traité ou l'accord opposable aux citoyens, la publication n'est nécessaire que pour les engagements internationaux de nature à affecter, par leur application, les droits et obligations des particuliers (cf. décret du 14 mars 1953). Par conséquent, seule une partie des engagements internationaux conclus par la France paraît au Journal officiel.

B) Le renforcement de l'information et du contrôle sur la politique de défense doit être poursuivi

a) Les progrès accomplis

Nous avons vu en introduction que le cadre institutionnel de la défense laisse peu de place au Parlement, l'Exécutif ayant la prééminence en ce domaine pour des raisons d'efficacité et de confidentialité.

Néanmoins, les relations entre pouvoir civil et pouvoir militaire évoluent avec les transformations majeures que connaissent les armées dans leur composition et leurs missions : disparition de la conscription, restructuration des forces, diminution du format des troupes, interventions dans un cadre multilatéral et changement complet des objectifs stratégiques.

⁷Quantitativement, les projets de loi d'autorisation ou d'approbation représentent environ un tiers de la production législative annuelle.

Couplé avec la montée en puissance des pouvoirs d'investigation du Parlement, ce mouvement conduit à une plus grande transparence de l'information, même si le Gouvernement peut toujours opposer le secret de la défense nationale aux interrogations des parlementaires.

Ainsi, des missions d'information parlementaires sur des sujets aussi sensibles que la tragédie Rwandaise ou les risques sanitaires spécifiques encourus par les militaires français lors de la guerre du Golfe et des Balkans (plus communément appelé « syndrome du Golfe et des Balkans »)⁸ n'auraient pas pu être envisagées il y a une dizaine d'années.

La question de l'équilibre entre transparence et nécessité de défense suscite toujours des tensions avec l'Exécutif - on l'a vu lors de l'enquête sur le génocide au Rwanda-. Néanmoins, les parlementaires peuvent se féliciter d'avancées notables, et notamment d'avoir obtenu la déclassification de documents « secret défense » pour permettre des investigations sur les massacres de Srebrenica⁹ ou sur les « syndromes du Golfe et des Balkans »¹⁰.

b) Mais si d'une façon générale, le Gouvernement informe les parlementaires des données techniques de la politique de défense nationale, les principales décisions politiques sont rarement discutées préalablement devant le Parlement.

A cet égard, les opérations extérieures sont l'exemple d'un domaine d'où le Parlement est largement absent, alors que ces opérations tendent à devenir un mode d'engagement militaire de plus en plus significatif et courant.

1) La Constitution de 1958 ne soumet le déploiement des forces en dehors du territoire national à aucune procédure d'autorisation parlementaire dès lors que les armées ne sont pas engagées dans des opérations de guerre. De ce

⁸ Cf. Rapport d'information sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994 -commission de la Défense nationale et commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale- décembre 1998.

Cf. Rapport d'information sur les conditions d'engagement des militaires français ayant pu les exposer, au cours de la guerre du Golfe et des opérations conduites ultérieurement dans les Balkans, à des risques sanitaires spécifiques - commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale- 15 mai 2001.

⁹ Cf. Rapport d'information sur les événements de Srebrenica (1995) -commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale- novembre 2001.

¹⁰ Cf. entretien avec la presse de Paul Quilès, Président de la commission de la Défense de l'Assemblée nationale, ancien ministre de la Défense, le 27 février 2002, sur le bilan des travaux de la Législature.

fait, elle restreint le champ du contrôle parlementaire sur ces opérations, l'engagement des forces à l'extérieur intervenant dans la totalité des cas hors de toute déclaration de guerre.

2) En conséquence, la consultation du Parlement sur les interventions militaires hors du territoire national dépend formellement, pour l'instant, d'une initiative du Premier ministre, par le biais d'une déclaration avec ou sans débat.

Ainsi, malgré la demande réitérées par des parlementaires de la majorité et de l'opposition, le Gouvernement n'a pas jugé utile de convoquer le Parlement en session extraordinaire pour discuter de la crise ouverte par les attentats du 11 septembre et fixer le cadre d'un éventuel engagement de la France aux côtés des Etats-Unis. La session parlementaire s'ouvrant le 2 octobre, le Premier ministre a fait savoir qu'un débat aurait lieu le 3 octobre, à l'Assemblée nationale et qu'en cas d'engagement des forces françaises, le Parlement serait consulté. Le Sénat a pour sa part organisé une séance exceptionnelle le 10 octobre.

L'information du Parlement s'est donc limitée dans un premier temps aux auditions des ministres des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur, organisées par les commissions des Affaires étrangères et de la Défense de chaque assemblée, le 14 septembre. Et dans ce cadre, de même que lors des débats qui ont eu lieu par la suite dans chaque assemblée, les interventions des parlementaires ont été restreintes à un représentant par groupe politique, en plus de celles des Présidents des commissions des Affaires étrangères et de la Défense.

3) Lors des travaux parlementaires, la participation de la France à une force internationale peut être évoquée soit au cours de débats sur des déclarations du Gouvernement, soit au cours de l'examen des crédits initiaux des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, ou de la Défense. Cependant, à aucun moment n'est véritablement discutée la justification de la création, du maintien ou du retrait du contingent français.

Il est vrai que dans le cadre des lois de Finances rectificatives, le Gouvernement demande au Parlement les crédits nécessaires au paiement des « surcoûts » des interventions extérieures. Mais les débats qui s'engagent alors n'ont lieu qu'a posteriori, et dans le cadre d'un examen global des équilibres budgétaires, ce qui rend difficile une discussion détaillée des modalités et des justifications de telle ou telle opération.

c) Une réflexion est en cours sur de possibles aménagements

- Le ministre de la Défense, M. Alain Richard, a présenté en février 1999 des propositions destinées à améliorer le dialogue avec le Parlement : établissement d'un rapport annuel au Parlement sur les opérations extérieures de l'année écoulée ; présentation aux commissions de la Défense des deux assemblées de toute nouvelle opération extérieure dans le mois suivant son déclenchement ; organisation de déplacements semestriels des parlementaires mandatés par leur commission sur les théâtres d'opérations extérieures. Ces propositions n'ont reçu qu'une application partielle.
- Un groupe de travail constitué par la commission de la Défense de l'Assemblée nationale a rendu en mars 2000 un rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures¹¹.

Outre l'amélioration de la procédure budgétaire pour permettre au Parlement d'exercer un contrôle *a priori*, dès le vote du budget, sur les implications financières des engagements extérieurs, le rapport propose des modifications d'ordre constitutionnel ou législatif pour associer les élus de manière effective et *a priori* aux opérations extérieures : transmission systématique aux assemblées des accords de défense et de coopération militaire qui ne présentent aucun caractère secret, ce qui limiterait les missions d'information *a posteriori* sur certains événements ; adaptation de l'article 35 de la Constitution concernant la déclaration de guerre au nouveau contexte d'intervention des forces.

Le rapport suggère par ailleurs d'élargir les moyens d'information du Parlement en instituant au sein de la commission de la Défense de chaque assemblée un groupe de suivi permanent des opérations extérieures, et en leur demandant d'émettre un avis sur le déclenchement de telles opérations.

Le Parlement mène une action sur plusieurs fronts pour développer ses pouvoirs d'information et être plus largement associé à un domaine jusque là considéré comme « réservé » à l'Exécutif.

Au cours des années récentes, les formes traditionnelles de la participation des assemblées aux relations internationales se sont enrichies d'instruments

¹¹ Rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures présenté par M. François LAMY – Assemblée nationale- mars 2000.

nouveaux, qui lui ont permis de forger progressivement une diplomatie parlementaire propre à lui assurer une certaine influence.

Mais c'est surtout dans le domaine de l'intégration communautaire que les avancées ont été les plus significatives, le Parlement français s'étant doté d'un dispositif spécifique d'information et de contrôle des affaires européennes.

J'aurai sans doute l'occasion de l'évoquer jeudi, lors de la séance consacrée aux « Parlements nationaux et supra-nationaux ».

XXVIII^{ème} session ordinaire de l'APF
(Berne, 7 – 9 juillet 2002)

Discours de M. Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire

C'est pour moi un plaisir toujours renouvelé d'intervenir devant notre Assemblée plénière pour lui présenter l'ensemble des travaux réalisés par notre institution depuis un an.

Cette année, ce plaisir se double de celui d'être à Berne, capitale de la Confédération helvétique, haut lieu de la démocratie où notre assemblée se devait de tenir un jour sa Session. La Suisse, dont tout une partie du territoire est francophone nous accueille aujourd'hui et je veux à mon tour remercier notre section suisse pour l'excellence de son accueil et de son légendaire sens de l'organisation.

Notre Session qui s'est souvent tenue en France, n'avait encore jamais eu la Suisse, pays voisin pour cadre. Nous nous sommes si souvent rencontrés dans le pays de Voltaire, il fallait bien qu'un jour nous nous retrouvions dans celui de Rousseau.

Il y a un an, notre Session de Québec avait été une grande réussite tant par la qualité de ses intervenants que par l'importance des résolutions et recommandations adoptées. Elle avait été de plus marquée par la tenue simultanée du premier Parlement francophone des jeunes et tous ici, gardons un souvenir fort de la réunion conjointe qu'avait tenue notre Assemblée avec les jeunes représentants de ce parlement et du dialogue fécond auquel elle avait donné lieu.

Je ne doute pas que le cru bernois de 2002 sera un millésime aussi exceptionnel que celui de Québec l'année dernière.

J'en veux d'abord pour preuve la présence de M. Boutros Boutros Ghali, Secrétaire général de la Francophonie qui, fidèle à un usage désormais bien établi a accepté de venir répondre aux questions que les parlementaires de notre Assemblée souhaitaient lui poser. Nous interrogeons donc l'exécutif de la francophonie de la même façon que nous interrogeons notre gouvernement dans la plupart de nos parlements. Par cette séance, le Secrétaire général nous montre que l'« esprit d'Hanoi » est toujours présent et que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie joue pleinement le rôle qui lui est attribué au sein de la Francophonie institutionnelle.

Rôle de contrôle certes, mais aussi rôle d'organe consultatif des institutions de la Francophonie comme en témoigne les avis que nous présenterons lors du prochain Sommet de Beyrouth et les diverses recommandations et résolutions que nous examinerons au cours de cette Session et qui ont déjà fait l'objet de riches débats devant nos quatre commissions permanentes.

Pour terminer ce long préambule, je voudrais revenir d'un mot sur les avatars qu'a connus le Sommet de Beyrouth. La décision de reporter le Sommet qu'a due prendre le Secrétaire général de la Francophonie fut certainement une décision difficile et douloureuse. Une décision douloureuse car il était impossible de biffer d'un trait de plume l'immense effort fait par nos amis libanais pour accueillir un Sommet souvent présenté comme la réunion la plus importante organisée à Beyrouth depuis l'indépendance du pays en 1943. Cet effort qui dépassait largement le simple cadre de l'organisation d'une conférence internationale et se traduisait par la construction ou la modernisation d'infrastructures lourdes, devait permettre au Liban de montrer aux yeux du monde que la page sanglante de quinze années de guerre civile était tournée.

A l'instar du Secrétaire général nous ne pouvions alors qu'exprimer notre gratitude au Liban pour son engagement.

C'est pour marquer fortement l'attachement de notre Assemblée au Liban que la commission des affaires parlementaire a tenu sa réunion intersessionnelle à Beyrouth en mai dernier.

Aujourd'hui tout ceci n'est, je veux l'espérer, qu'un mauvais souvenir et je me réjouis de voir la grande famille francophone à nouveau réunie et ce sur la terre du Liban au mois d'octobre prochain. Jamais le thème du dialogue des cultures n'aura été aussi pertinent et le Liban, constellation de cultures, de langues et de religions est sans conteste le théâtre idéal pour tenir ce débat.

Venons en maintenant au cœur même de mon propos, à savoir la présentation des activités de notre Assemblée. Les douze mois qui nous séparent de la session de Québec furent à mon sens extrêmement importants dans l'histoire de notre Assemblée car il confirmèrent la montée en puissance de notre Assemblée au sein de l'univers institutionnel francophone.

Désormais, notre Assemblée apparaît de plus en plus comme un élément déterminant de l'activité internationale de la Francophonie, entité qui elle aussi se plaît à découvrir les vertus de la diplomatie parlementaire.

En effet dès le lendemain du Bureau de Paris tenu fin janvier 2002, M. Boutros Boutros Ghali, Secrétaire général de la Francophonie, prenait contact avec votre secrétaire général parlementaire pour étudier les conditions d'envoi d'une mission d'amitié à Madagascar au moment où les événements faisant suite à la proclamation des résultats controversés du premier tour de l'élection présidentielle se précipitaient.

Après avoir évalué diverses hypothèses, M. Boutros Boutros Ghali a proposé d'envoyer une mission exclusivement composée de parlementaires de l'APF sur la grande île. Nous nous trouvons donc face à une situation inédite puisque habituellement l'envoi de missions de ce type résulte d'une décision de notre Bureau. En l'espèce, le cas était différent. L'OIF avait décidé d'envoyer une mission de la Francophonie à Antananarivo et d'en confier la conduite exclusive à des Parlementaires.

Composée dans l'urgence, une mission composée de M. Louis-Philippe Tsitsol, Chargé de mission Afrique à l'APF et député du Cameroun, M. Saleck Ould Abdel Jelil, Premier Vice-Président du Sénat de Mauritanie et deux sénateurs français, M. Guy Penne, Vice-Président de la commission des affaires parlementaires et M. Louis Duvernois s'est donc rendue à Madagascar.

Après diverses péripéties dont je vous épargnerai le détail, la mission est parvenue à atteindre la grande île où elle fut accueillie par les Présidents des deux chambres. Elle a rencontré pendant les 48 heures où elle demeura sur place, les principaux protagonistes de la crise à savoir les deux candidats à l'élection présidentielle, MM. Didier Ratsiraka, Président de la République sortant et Marc Ravalomanana, maire d'Antananarivo entre lesquels elle multiplia les médiations afin de tenter de les faire se rencontrer pour la première fois. Elle eut aussi des contacts avec le Premier ministre, les représentants du Corps diplomatique et des églises et les responsables du consortium d'observateurs des élections.

Vous trouverez en annexe à mon rapport les conclusions de la mission. Je ne veux y revenir ici dans le détail ne serait-ce que parce que beaucoup d'événements ont secoué Madagascar depuis le mois de février

dernier rendant partiellement obsolètes certaines considérations. Il importe toutefois de tirer divers enseignements de cette mission.

Certes la mission n'est pas parvenue à établir le premier contact entre les deux candidats à l'élection présidentielle malgré ses efforts répétés. Mais il ne faut pas pour autant en tirer hâtivement un constat d'échec. La mission conduite par les parlementaires de l'APF a « ouvert la voie » à d'autres médiations. Je pense à celles successivement conduites par M. Amara Essy, Secrétaire général de l'Organisation de l'Unité africaine et par le Président du Sénégal, M. Abdoulaye Wade.

Mais plus durablement, avec l'envoi de cette mission, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a montré qu'elle était un médiateur crédible. Comme ses membres appartiennent au pouvoir législatif, elle constitue un organe qui entretient de fait des liens plus lâches avec les pouvoirs exécutifs. Or, ceux-ci sont dans la plupart des cas parties prenantes aux contentieux politiques ou diplomatiques surgissant dans l'espace francophone.

La mission de bons offices envoyée en Centrafrique répond à un schéma plus classique d'application d'une décision de nos instances.

Je vous rappelle qu'à Québec, notre Assemblée avait adopté, sur proposition de la commission politique, une résolution condamnant avec fermeté la tentative de coup d'Etat survenue à Bangui dans la nuit du 27 au 28 mai 2001 mais déplorant également les exactions commises en représailles à ce coup d'Etat. Elle exigeait enfin que toute la lumière soit faite sur l'assassinat de notre collègue Théophile Touba et que ses assassins soient recherchés, jugés et punis.

Le secrétaire général parlementaire et les instances compétentes de l'APF étaient chargés par cette résolution « *de suivre de près l'évolution de la situation et de proposer les démarches appropriées, y compris l'envoi sur place d'une mission d'information et de bons offices* ».

Depuis le mois de juillet, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie avait été conviée avec insistance par plusieurs personnalités centrafricaines à enquêter sur place. Dans un premier temps, je n'ai pas donné suite à ces demandes répétées, jugeant que les conditions de sécurité et de sérénité indispensables pour mener à bien une mission de ce type, n'étaient pas réunies, comme en ont témoigné les événements graves survenus en Centrafrique au début du mois de novembre 2001. L'UIP

également conviée par les autorités centrafricaines à venir enquêter sur place, a adopté la même attitude de prudente réserve.

A partir du printemps 2002, la situation générale m'a paru plus favorable pour envoyer une mission de bons offices à Bangui. J'ai donc demandé à deux de nos collègues, M. Louis-Philippe Tsitsol, député du Cameroun et Chargé de mission Afrique à l'APF et M. Ibrahima Bah, député de la Guinée et rapporteur de la commission politique sur les situations de crise dans l'espace francophone de se rendre en Centrafrique.

Après avoir entendu à Paris, divers représentants de l'opposition centrafricaine en exil, MM. Tsitsol et Bah ont conduit la mission à Bangui du 21 au 28 avril 2002. Ils y ont rencontré de très nombreuses personnalités du monde politique, judiciaire, administratif, diplomatique et militaire au premier rang desquelles, M. Ange-Félix Patassé, Président de la République centrafricaine. Ils ont également eu de fructueux entretiens avec diverses ONG.

Des conclusions de la mission que m'a présentées M. Ibrahima Bah que j'ai longuement reçu à Paris à son retour de Bangui, conclusions que vous trouverez également en annexe de mon rapport, il ressort que la situation économique et sociale de la Centrafrique apparaît très instable et marquée par l'insécurité, la corruption, la désorganisation de l'Armée et le retard de paiement des salaires de la fonction publique. Quant à la situation politique de la Centrafrique, elle se caractérise par une atmosphère de suspicion, par la poursuite des procédures judiciaires où les droits de la défense ne sont pas garantis et par l'instabilité de la majorité présidentielle.

S'agissant du cas particulier de notre regretté collègue Théophile Touba, je vous rappelle que j'avais déposé dès le 18 juin 2001, auprès de l'Union interparlementaire, une plainte formelle relative à son assassinat. Cette plainte fut immédiatement soumise au Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP qui n'a pas à ce jour, achevé l'examen du cas de Théophile Touba.

Quant aux conditions de son assassinat, je vous invite pour en savoir plus à vous reporter au rapport de la mission de bons offices que vous trouverez en annexe de mon propre rapport.

La participation aux missions d'observation des élections constitue une autre facette de l'activité de notre Assemblée sur la scène politique

internationale. Elle constitue également un témoignage fort et visible de son engagement en faveur de la démocratie et de l'état de droit.

La « gestion » de notre participation à ces missions est un exercice difficile car il est soumis à de nombreux aléas . Nous ne maîtrisons en effet ni la procédure de saisine de l'OIF ni les implications budgétaires de l'envoi de missions. Nous ne maîtrisons pas plus les calendriers électoraux qui subissent fréquemment des bouleversement de dernière minute ; l'exemple du report à répétition des élections au Togo illustre les difficultés que nous pouvons rencontrer.

Je me suis par le passé régulièrement plaint du fait que trop souvent, le Secrétariat général était averti à la dernière minute de l'envoi d'une mission, ne pouvant trouver dans de telles conditions des parlementaires prêts à bouleverser leur agenda pour se rendre à plusieurs milliers de kilomètres de chez eux.

Il semble toutefois que ces habitudes soient heureusement en train de changer car au cours des derniers mois, les pays demandeurs ont, en règle générale, saisi l'OIF dans des délais raisonnables nous permettant de trouver un ou plusieurs membres de notre Assemblée acceptant de participer à la mission. La saisine très tardive du Tchad pour le premier tour des élections législatives du 21 avril contraignant l'OIF à renoncer à l'envoi d'observateurs peut à cet égard être regardée comme l'exception confirmant la règle observée en 2002. .

Depuis notre Session de Québec, notre Assemblée a participé à six missions d'observation.

Elle a d'abord participé à l'observation des deux tours des élections législatives au Gabon. deux parlementaires représentant l'APF ont participé à cette mission : M. Badel Ndanga Ndinga, député camerounais, participait à la mission envoyée pour le premier tour, conduite par M. Antonio Mascarenhas Monteiro, ancien Président de la République du Cap-Vert. La mission constituée pour le second tour était conduite par M. Badel Ndanga Ndinga, et y participait également M. Robert Gaïa, député français.

Je tiens à signaler que cette mission a œuvré conjointement avec une mission de l'Organisation de l'Unité Africaine lors du premier tour.

De manière générale, les membres de la mission ont relevé l'esprit de concertation et de dialogue dont a fait montre la classe politique gabonaise, en vue de parvenir à un consensus pour la conduite des élections la volonté de tous les acteurs de poursuivre et d'améliorer le processus démocratique ; ils ont en revanche également mis l'accent sur la nécessité d'améliorer la fiabilité des listes électorales et quelques problèmes d'organisation qui eurent pour effet de compliquer le déroulement du scrutin.

Notre Assemblée a ensuite été partie prenante à l'observation du référendum constitutionnel du 23 décembre 2001 aux Comores.

Ce référendum important car je vous le rappelle, il tendait à l'approbation de la Constitution de l'Union des Comores, perçue comme une étape essentielle dans le processus de réconciliation nationale initié par l'Accord de Fomboni du 17 février 2001.

La mission francophone était conduite par M. Saleck Ould Abdel Jellil, Premier Vice-Président du Sénat de Mauritanie, et comprenait deux représentants de l'APF : Mme Zalifa Bente Salim et M. Bernard Anselme Ravelonjato, députés à l'Assemblée nationale de Madagascar.

Les observateurs ont apporté un jugement favorable à l'organisation générale du scrutin et ont noté avec satisfaction le sérieux des personnels des bureaux de vote et le calme des électeurs. Ils ont toutefois signalé quelques points faibles portant sur des erreurs sans les listes électorales ou sur le manque d'organisation dans le dépouillement :

Ils ont recommandé une vérification systématique des listes électorales, une amélioration de la formation des personnes intervenant dans les bureaux de vote et le perfectionnement du matériel desdits bureaux.

En conclusion, la mission a considéré que le vote du 23 décembre 2001 avait « *répondu aux critères d'un scrutin démocratique, libre et transparent* ».

Le 28 avril et le 12 mai 2002, une mission de l'OIF conduite par notre collègue du Jura, M. Claude Schlüchter et composée en particulier de M. Marcel Beaubien, député de l'Ontario et de M. Abdou Saley, député du Niger a observé les deux tours de l'élection présidentielle au Mali.

A l'issue du deuxième tour, la mission de l'OIF a constaté que le scrutin s'était déroulé librement et sans incidents majeurs, que la loi électorale était scrupuleusement respectée et que les opérations de dépouillement s'étaient passées normalement. Elle s'est félicitée de la présence dans chaque bureau de vote de délégués de la Cour constitutionnelle et de la commission électorale nationale indépendante. En revanche, elle a relevé que la Cour constitutionnelle avait pointé diverses irrégularités et a déploré que la campagne électorale soit réduite à sa plus simple expression et la faiblesse du taux de participation des électeurs. En conclusion, la mission a jugé cette consultation électorale, « *libre, fiable et transparente* ».

Les élections législatives au Burkina Faso ont également donné lieu à l'envoi d'une mission d'observateurs francophones présidée par M. Isaac Nguemadu Gabon, ancien Président de la commission des droits de l'Homme et des peuples de l'OUA. L'APF y était représentée par M. Nathaniel Bah du Bénin, M. Maïfada Bonkano du Niger et Mme Line Beauchamp du Québec.

Les conclusions de cette mission sont proches de celles de la mission d'observation présente au Mali, le scrutin étant là aussi qualifié de « *libre, fiable et transparent* ». A l'exception de quelques difficultés mineures d'organisation matérielle des opérations de vote, le scrutin s'est parfaitement bien déroulé.

Enfin, le 26 mai dernier, l'OIF a observé le premier tour des élections législatives au Congo.

La mission était conduite par M. Luan Rama (Albanie), ancien Ambassadeur, ancien représentant du Chef de l'Etat au CPF ; elle a rencontré les autorités politiques et administratives, les institutions impliquées dans l'organisation, la supervision et le contrôle de la régularité des opérations électorales : ministère de l'intérieur, commission nationale d'organisation des élections, Cour suprême, des candidats à l'élection législative, dont des membres du Gouvernement, des responsables de formations politiques toutes tendances confondues, parties prenantes au scrutin, des organisations de la société civile, des chefs de missions diplomatiques, des partenaires au développement et des professionnels des médias.

Les représentants de l'APF étaient M. Philippe Charlier de la Communauté française de Belgique et M. Badel Ndanga Ndinga du Cameroun. M. Pierre Scharff de la Communauté française de Belgique a pour

sa part, accompagné la mission présente à Brazzaville le 23 juin dernier lors du second tour des élections.

Je veux rappeler ici qu'il me paraît particulièrement important de participer aux missions se déroulant chez les sections suspendues. En effet, les élections me semblent être un bon révélateur de l'état de la démocratie dans un pays et ces missions peuvent apporter un lot d'informations intéressantes pour notre Assemblée et utiles pour les décisions qu'elle pourra être amenée à prendre envers la section intéressée.

Leurs conclusions sont contrastées. Plusieurs points positifs ont été relevés : sérieux et sérénité des bureaux de vote, présence des délégués des candidats, sens civique de la population. Mais d'autres informations sont plus préoccupantes : impossibilité d'organiser les élections dans une partie de la région du Pool en raison des troubles, listes électorales peu fiables car résultant d'un recensement administratif incomplet, fraudes dans certaines circonscription, faible participation des électeurs.

Enfin, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie devait participer à l'observation des élections législatives au Cameroun le 23 juin dernier par la présence du député gabonais M. Simon Boulamatari et du sénateur français M. André Ferrand mais celles-ci ont été reportées.

J'en viens maintenant au suivi de divers textes adoptés par notre Assemblée lors de notre Session de Québec ..

Je vous rappelle que nous avons adopté l'an dernier, sur proposition de la commission politique, une recommandation visant à permettre une mise en œuvre effective et rapide de la Déclaration de Bamako par les instances de la francophonie.

Mettre en œuvre de la déclaration de Bamako est un exercice délicat ce qui explique largement le fait que la francophonie avance à la fois avec résolution et prudence sur ce chemin.

Mais si cette lenteur peut finir un jour par devenir préoccupante, il faut aussi se réjouir du fait que les suggestions faites par notre assemblée semblent être prises en compte.

Ainsi, notre recommandation adoptée à Québec proposait « de mettre rapidement en place, en s'appuyant notamment sur la Délégation aux droits

de l'Homme et à la démocratie, un dispositif d'examen des communications et une procédure de traitement des requêtes ainsi que des instruments d'observation et d'analyse de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, et de se doter, à l'instar du Groupe Ministériel d'Action du Commonwealth sur la Déclaration de Harare, d'un groupe restreint de Ministres des Affaires étrangères ou de leurs représentants, qu'il pourra saisir et consulter dans les situations d'urgence. »

Or une note du Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie relative à la mise en oeuvre de Bamako se fonde sur un mécanisme de contrôle s'articulant autour de quatre points (collecte d'informations émanant entre autres de l'APF, élaboration de rapports périodiques par la délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, mise en place d'un comité consultatif restreint composés de représentants personnels et d'ambassadeurs, inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point consacré aux pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone).

Le lien avec le texte adopté par notre assemblée est clair ; il montre que notre recommandation n'est pas restée lettre morte.

De plus l'APF, ses parlementaires et son Secrétariat général participent régulièrement à la réflexion engagée par la Délégation à la Démocratie et aux Droits de l'Homme de l'OIF.

Ainsi, les 12 et 13 mars 2002 s'est réuni pour la première fois à Paris de manière informelle, le Réseau d'information et de concertation pour l'observation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Cette rencontre importante organisée par l'OIF visait à faire le point sur les mécanismes et instruments d'observation et d'évaluation existant dans le domaine de la démocratie et des droits de l'Homme et à réfléchir à la mise en place du mécanisme francophone de suivi. Il importait donc, au regard des valeurs que nous défendons que l'APF fût présente à cette réunion. A l'invitation de l'OIF, les deux rapporteurs de la commission politique MM. Ibrahima Bah, rapporteur sur les situations de crise politique dans l'espace francophone et M. Jean-Pierre Perdieu député du Parlement de la Communauté française de Belgique et rapporteur sur le suivi de la Déclaration de Bamako, nous représentèrent lors de ce débat essentiel.

La résolution sur la protection et la valorisation du patrimoine culturel menacé, adoptée l'an dernier sur proposition de la commission de l'éducation,

de la communication et des affaires culturelles a également donné lieu à des suites intéressantes prenant la formes de deux tables rondes

La première s'est tenue le 30 janvier 2002 dans les locaux du Secrétariat général de l'APF. Elle a porté en particulier sur les moyens et méthodes permettant de « matérialiser », recenser et protéger le patrimoine de civilisations marquées par l'oralité.

Ces travaux se sont poursuivis le 12 février dernier lors d'une seconde table ronde, organisée par la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles à l'Université Senghor d'Alexandrie.

J'en viens maintenant aux actions de coopération menée par notre Assemblée.

Vous pourrez constater que la diplomatie parlementaire n'a pas seulement été au cœur de notre action au cours des six derniers mois mais a aussi nourri notre réflexion comme en témoigne l'organisation à Dakar du 19 au 21 mars dernier d'un séminaire portant, à la demande de l'Assemblée nationale du Sénégal, sur le thème du « Parlement et des relations internationales ». Ce séminaire, signalons le, a constitué l'un des nombreux événements organisés dans le cadre de la Journée de Francophonie.

Au cours de ces trois jours ont été traitées en séance plénière et en ateliers, les questions relatives aux pouvoirs du Parlement en matière de relations internationales, celles portant sur la diplomatie parlementaire et celles concernant les liens et articulations entre parlements nationaux et parlements supra-nationaux, en se fondant sur les exemples comparés de la construction européenne et de l'unité africaine.

Six conférenciers parlementaires venant des trois grandes régions représentées au sein de l'APF : Afrique, Amérique et Europe, ont fait un exposé et ont échangé leurs points de vues avec leurs collègues députés sénégalais.

Il s'agissait de MM. Marcel Eloi Rahandi Chambrier (Gabon), ancien Président de l'APF, Idy Bore (Mali), Robert Del Picchia (France), Rudi Marguerettaz (Val d'Aoste), Roger Paquin (Québec) et Claude Wiseler (Luxembourg) ; Louis-Philippe Tsitsoï, député camerounais et chargé de mission de la région Afrique de l'APF, était également présent et a pu apporter un témoignage intéressant en matière de diplomatie parlementaire

puisqu'il est lui, je vous le rappelle, qui conduisait la mission de notre Assemblée à Madagascar.

Notons qu'un tiers du coût de ce séminaire a été financé par le Grand Duché du Luxembourg, qui entretient une coopération étroite avec le Sénégal. Que nos amis luxembourgeois soient remerciés pour cette initiative intéressante et originale, conciliant l'inconciliable à savoir le multilatéral et le bilatéral, et qui constitue un précédent intéressant pour notre Assemblée.

En marge du séminaire, je tiens à vous signaler que la délégation de l'APF a déposé une gerbe de fleurs et s'est recueillie sur la tombe du Président Léopold Sédar Senghor.

L'APF devrait organiser deux autres séminaires en 2002, l'un en Moldavie en octobre et l'autre au Cameroun en décembre, séminaire qui sera pour la première fois jumelé avec un stage pour fonctionnaires.

S'agissant des stages pour fonctionnaires, je vous rappelle que l'APF continue à financer la participation au stage de l'Institut international d'administration publique de Paris, de fonctionnaires de nos parlements. Cette année, ce sont quatre fonctionnaires issus des Assemblées nationales de Hongrie, du Sénégal et du Tchad et du Sénat du Gabon, qui ont suivi à Paris du 4 au 29 mars 2002, le stage de l'IIAP.

Quant au programme Pardoc, il est mort de sa « belle mort » puisque je vous rappelle que le Sommet de Chaillot de 1991 l'avait créé pour dix ans. Mais je ne veux pas laisser place à une quelconque consternation que je pourrais sentir poindre ici ou là à cette annonce. Pardoc est mort mais vive Noria ! Programme plus vaste et plus ambitieux car portant sur toute l'information et la communication des Assemblées parlementaires et programme plus richement doté et dont la mise en œuvre commencera dès la fin de cette Session.

Mais je ne puis achever mon intervention sans rendre un hommage appuyé et sincère à diverses personnalités qui auront marqué l'histoire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et qui ont connu récemment des fortunes diverses.

Je pense d'abord à notre ancien Président Jean-Pierre Charbonneau désormais ministre délégué dans le Gouvernement québécois ; je pense aussi à nos ex vice-présidents M. Maurice Melegue Traoré du Burkina Faso et

M. Louis Mexandeau de la section française ; je pense encore au Président El hadj Boubacar Biro Diallo qui était une des consciences de l'APF et à notre Chargé de mission Afrique, le si disponible Louis-Philippe Tsitsol ; je pense enfin au nouveau ministre français de la Francophonie et de la coopération, M. Pierre-André Wiltzer qui dut avoir ces jours-ci, une pensée émue pour notre Assemblée car je crois que c'est la première Session qu'il manque depuis plus de quinze ans. Qu'il soit rassuré, je suis convaincu qu'il sera souvent amené à nous croiser au cours des prochaines années.

Que tous soient remerciés pour l'action qu'ils ont conduite en faveur de la Francophonie parlementaire et de notre institution. Que tous sachent que nous poursuivrons le combat engagé à leurs côtés, en faveur de la démocratie et du respect de l'Etat de droit.

Je vous remercie.

*Rapport préparé par M. Guy Penne et présenté par M. Louis Duvernois
relatif au phénomène de l'abstention*

2002 est sans conteste une année électorale pour le monde francophone, puisque quatre élections présidentielles -sans compter le scrutin malgache-, et autant d' élections législatives se sont déroulées au cours des deux derniers mois, tandis qu'une douzaine d'autres scrutins sont à venir.

Parmi ces consultations, l'élection présidentielle française qui a eu lieu les 21 avril et 5 mai derniers, donne une singulière actualité au thème qui va être abordé, par le taux historique de 28, 4% d'abstention enregistré au premier tour.

Le phénomène de l'abstention n'est pas spécifique à la France ; il est devenu semble-t-il une caractéristique des pays occidentaux, et - les réponses au questionnaire sur le sujet l'attestent- de la majorité des pays francophones.

Mais, à l'évidence, l'abstention, comme manifestation politique et sociologique, ne revêt pas la même signification dans une démocratie représentative pluraliste et dans un pays en phase de transition ou de stabilisation ; selon que l'Etat est unitaire ou fédéral, à composante régionale et linguistique, et selon que les structures traditionnelles sont plus ou moins prégnantes.

Les indications fournies par de très nombreuses sections -que je remercie vivement au passage- conduisent à distinguer deux formes principales d'abstention, le critère distinctif étant le caractère individuel ou collectif de cette attitude. L'abstention dans les Etats francophones européens et nord-américains serait une option individuelle (I); dans les Etats de l'Afrique subsaharienne, elle relèverait d'une manifestation collective (II).

Avant de développer cette distinction, il convient de préciser la notion et de faire quelques remarques.

- On peut définir l'abstention comme la non-participation à un vote. Observons tout de suite que sauf dans les pays où le vote est obligatoire (Communauté française de Belgique et Luxembourg), elle est en général sous-évaluée puisqu'elle est quantifiée par rapport au nombre d'inscrits sur les listes électorales et non par rapport à l'électorat potentiel.

La proportion des non-inscrits indiquée par les différentes sections varie de 0,1 % (Jura) à plus ou moins 25% (Burkina Faso) du corps électoral ; à côté des non-inscrits existe aussi une catégorie importante de mal-inscrits, constituée souvent de personnes inscrites loin de leur domicile et donc à forte probabilité abstentionniste.

On constate une augmentation générale du corps électoral dans les pays francophones, soit mécanique, du fait de l'accroissement naturel de la population, soit comme conséquence de mesures légales : abaissement de l'âge de la majorité (qui est à présent fixé à 18 ans dans tous les pays), naturalisation d'étrangers résidents.

Dans la majorité des pays, l'inscription sur les listes électorales suppose une démarche volontaire de l'individu, qui vient souvent compléter l'inscription automatique effectuée à partir des registres d'état-civil, mais le défaut d'inscription est rarement sanctionné.

- Précisons enfin que ce rapport ne concerne que les consultations électorales nationales, et laisse de côté les élections européennes, spécifiques à une région de la Francophonie, ainsi que les référendums, abordés par nos collègues Jean-Paul Wahl et Didier Van Eyll, de la Communauté française de Belgique dans leurs rapports relatifs aux procédures de démocratie directe.

I – L'ABSTENTION DANS LES ETATS OCCIDENTAUX : UNE ATTITUDE INDIVIDUELLE

Différentes approches du phénomène permettent recenser les principaux facteurs de l'abstention, facteurs sociaux, politiques et institutionnels, électoraux¹².

A) Facteurs sociaux

La participation est en relation avec la « position sociale », qui est elle-même synthèse de nombreux éléments liés entre eux mais possédant chacun une

¹² Notamment : P. BRECHON : « l'abstentionnisme électoral en France depuis 1988 » – Regards sur l'actualité n°164

F.SUBILEAU : « Abstention » in Dictionnaire du vote

« Les élections au Grand-Duché de Luxembourg », rapport sur les élections législatives du 13 juin 1999-étude réalisée pour la Chambre des Députés sous la direction de F. FEHLEN

action spécifique (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle, niveau d'éducation, habitat rural ou urbain, statut familial...). Ainsi, l'âge est indicateur d'insertion : l'abstention, forte chez les jeunes, baisse ensuite régulièrement pour remonter légèrement chez les 65-75 ans et très fortement au-delà. Le niveau du diplôme et le statut social indiquent une capacité à maîtriser l'environnement et à s'exprimer politiquement ; un faible niveau d'instruction rend l'offre politique moins lisible, d'autant que la complexité des objets s'accroît ; de même, l'instabilité professionnelle et l'incertitude de l'avenir incite au désengagement. L'appartenance à certains milieux relationnels, partageant une culture civique (catholiques pratiquants, secteur public...), favorise la participation électorale, de même que l'insertion dans un milieu cohésif où le contrôle social s'exerce fortement : l'abstention est plus faible dans les communes rurales que dans les communes urbaines où règne l'anonymat.

De manière générale, le sentiment d'appartenance à une catégorie sociale s'affaiblissant au profit d'une individuation, toutes les formes de manifestations collectives-dont le vote faisait partie- tendent à être négligées par l'individu.

B) Facteurs politiques et institutionnels

- L'abstention est le résultat d'une crise de légitimité des partis politiques et des institutions.

Les électeurs ont le sentiment de « déléguer » leur voix sans être véritablement représentés ; partant, ils ne croient plus à une amélioration de leur situation quotidienne à travers leur vote.

Ainsi, en Bulgarie, le niveau élevé de l'abstention (56 % aux élections locales de 1999, 26% aux législatives de 2001 et 40% au second tour des élections présidentielles de la même année) traduit la déception de la population à l'égard des réformes libérales qui n'ont pas enrayer l'augmentation de la pauvreté, la montée de la délinquance et de la corruption depuis la chute du régime communiste en novembre 1989.

De plus en plus, les formations politiques sont concurrencés dans leur rôle de vecteur des revendications sociales et politiques par les associations, dont les actions concrètes apparaissent plus positives que celles des partis, d'autant que parfois, l'occupation temporelle et spatiale de certaines formations

politiques sur le long terme au sein de l'appareil d'Etat semble favoriser l'immobilisme et la corruption.

- La structure de l'Etat peut accentuer le phénomène

A la différence de la France, le Canada, la Belgique, le Luxembourg ou la Suisse sont des Etats fédéraux ou à composante régionale, dont le découpage géographique reflète les différents groupes linguistiques.

Le fédéralisme, en multipliant les possibilités et les niveaux de participation, peut rendre insignifiant un vote particulier et « engendrer la lassitude ». C'est le cas pour la Suisse, où le recours aux procédures de démocratie semi-directe en plus des élections, accentue le phénomène. Néanmoins, l'abstentionnisme est aussi dans ce cas, l'expression de la stabilité du système, de la société et de l'économie.

La variable linguistique revêt par ailleurs une certaine importance ; l'analyse de la participation électorale suisse fait ressortir que les francophones s'abstiennent plus que les germanophones. Il en va de même en Belgique, où au dernières législatives de 1999, les électeurs flamands se sont rendus aux urnes en plus grand nombre que les électeurs wallons.

L'abstentionnisme dépend aussi de la conjoncture politique, de l'existence d'enjeux clairement identifiés et d'une offre politique susceptible de mobiliser l'électeur.

C) Facteurs électoraux

- L'abstentionnisme est lié aux *conjonctures électorales*, la mobilisation dépendant de la *perception des enjeux politiques*. Certains électeurs « intermittents » dans leur devoir civique ne votent que lorsque l'enjeu de l'élection semble l'exiger.

Au Canada, l'absence de compétition et d'enjeux majeurs dans les élections depuis 1993, expliquent la progression de l'abstention depuis les quinze dernières années.

L'absence de vrai suspense au 1^{er} tour de la présidentielle française, a démobilisé les électeurs (28,4% d'abstention), malgré l'offre importante de candidats-16 candidats, dont 11 n'avaient jamais participé à une présidentielle-: depuis 5 ans, en effet, et l'accession de L. Jospin à Matignon,

il était acquis que le 2^{ème} tour devrait voir s'affronter le Président de la République sortant et son premier ministre, ce qui est dans la logique politique et institutionnelle d'une cohabitation entre Chef de l'Etat et Chef de son opposition. Les deux étaient d'ailleurs en finale lors de la dernière présidentielle. Le second tour, en revanche, qui s'est joué sur la défense des valeurs républicaines, a connu un taux de participation de plus de 80%.

De même, après une campagne la plus houleuse qu'ait connu le pays après la chute du communisme, la forte participation des électeurs hongrois au second tour des élections législatives (73%), le 21 avril dernier, a montré leur volonté de désavouer Viktor Orban, au pouvoir depuis 1998, dont les discours nationalistes avaient suscité ces derniers mois des tensions avec les voisins de la Hongrie et de stopper le glissement populiste qui inquiétait à la veille de l'élargissement de l'Union Européenne.

Au fil du temps, et selon les circonstances, les clivages idéologiques entre les partis de gouvernement peuvent paraître moins tranchés.

En France, la succession depuis 1981, de trois cohabitations, dont la dernière a été « longue et consensuelle » a faussé le clivage entre majorité et opposition parce que le Président de la République et le Premier ministre ont été tenus d'adopter des compromis faute de pouvoir se livrer une guerre ouverte qui aurait conduit à une crise institutionnelle.

De même, en Suisse, la « démocratie de concordance » conduit à des compromis qui ont un effet démobilisateur.

- La participation est également liée au *type de scrutin* ; traditionnellement, certains scrutins sont plus mobilisateurs que d'autres.

Ainsi, en France, l'élection présidentielle constitue un scrutin –phare du point de vue institutionnel ; de ce fait, elle avait été jusqu'à présent, sauf exception¹³, épargnée par la baisse de la participation observée lors des différentes consultations depuis le début des années 1980.

En France toujours, parmi les élections locales, seules les municipales tirent leur épingle du jeu et, depuis un demi-siècle, se caractérisent par des écarts

¹³ En 1969, les taux élevés d'abstention aux deux tours de l'élection présidentielle s'expliquent par le manque d'unanimité des socialistes autour de leur candidat G. Defferre au premier tour, et la proximité politique des deux candidats de droite A. Poher et G. Pompidou, restés en lice au second tour.

très faibles d'une élection à l'autre ; ceci est certainement du au fait que ces élections conservent généralement leur portée locale, et s'affranchissent de tout enjeu politique national.

Au contraire, les cantonales sont sans doute les élections les plus boudées avec des taux d'abstention oscillant entre 30 et 50%. Vraisemblablement, bien des électeurs ne voient pas d'intérêt à élire une assemblée disposant d'un pouvoir politique local limité, malgré la décentralisation. Seule l'organisation le même jour d'un autre scrutin comme ce fut le cas en 1992 avec des régionales ou un contexte de forte mobilisation nationale autour d'enjeux de sociétés, comme ce fut le cas de 1976 à 1985, sont susceptibles d'infirmer ce principe. Il faut donc que les élections cantonales jouent un rôle d'élections intermédiaires pour qu'elles soient mobilisatrices.

- Le *mode de scrutin* a également une influence, et dans le cadre d'un scrutin à deux tours, on vote généralement plus au deuxième tour.
- Le *caractère obligatoire ou non du vote* constitue un élément à prendre en compte. Les sanctions dissuasives (essentiellement en Belgique) de la non-participation, expliquent dans ces deux pays la moindre progression de l'abstention. Selon les sondages effectués au Luxembourg à partir des listes électorales et portant sur l'abstention, 14% des personnes interrogées reconnaissent qu'elles n'iraient pas voter si elles n'en avaient pas l'obligation¹⁴.

II – L'ABSTENTION DANS LES ETATS D'AFRIQUE FRANCOPHONE : UNE MANIFESTATION COLLECTIVE

L'abstention en Afrique sub-saharienne francophone est généralement perçue comme un phénomène conjoncturel (Burkina Faso, Centrafrique, Togo). Toutefois, elle revêt une tonalité particulière, dû au caractère communautaire du comportement électoral ; mais elle traduit aussi les réserves de la population à l'égard du processus de démocratisation qui est en cours ; il ne fait pas sous-estimer enfin l'impact des difficultés matérielles qui s'ajoutent à ces facteurs sociologiques et politiques pour faire obstacle à une participation plus large.

¹⁴ Source : International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

A) L'aspect communautaire des comportements électoraux.

- a) Le fondement ethnique, régionale ou linguistique des partis donne aux comportements électoraux un aspect communautaire

Au début des années 1990, les partis politiques se sont constitués dans de nombreux pays sur des bases régionales et ethniques, malgré les interdictions inscrites dans les Chartes des partis. Dans son rapport consacré à la prolifération des partis en Afrique, Mme Ildjima Abdraman, députée du Tchad, rappelait que « les partis tiennent leur puissance du tissu villageois sur lequel ils s'appuient et d'où ils sont issus. L'ethnie est conçue comme un tremplin, les chefs des formations politiques se servant de leur appartenance communautaire pour fédérer autour de leur personne ».

La composante ethnique se double parfois d'une variable linguistique, comme au Cameroun, où le clivage bipolaire francophone/anglophone résulte de la réunification des parties orientale (ex-colonie française) et occidentale (ex-colonie anglaise) du pays en 1961. L'identification à la région, à l'ethnie, et à la langue française ou anglaise détermine alors le comportement électoral, l'élection étant le moment où se joue le sort des communautés territoriales, ethniques et linguistiques du pays.

C'est ainsi que l'implantation du siège du Front Social Démocratique (SDF) dans la province N-O, dont son président, John Fru Ndi, est originaire, favorise l'identification des ressortissants des provinces anglophones du Sud-Ouest et du Nord-Ouest à ce parti qu'ils soutiennent en vue de la promotion des intérêts anglophones.¹⁵

L'aspect communautaire des comportements électoraux -vote et abstention- est renforcé par le fait que, faute de financement public, le fondateur du parti en est souvent le principal bailleur de fonds, ce qui lui permet d'imposer des consignes électorales, comme le boycott du scrutin assez fréquemment utilisé comme acte d'opposition au régime ou stratégie d'impuissance.

- b) Le boycott, acte d'opposition au régime ou stratégie d'impuissance

• Dans tous les pays, Togo, Côte d'Ivoire, Mali, Cameroun, où l'opposition a appelé au boycott de différents scrutins, les arguments avancés ont été les

¹⁵ cf. « Vote et communautarisme au Cameroun : un vote de cœur, de sang et de raison »
Hélène-Laure MENTHONG -Politique africaine n°69-

mêmes : listes électorales manipulées, inégalité d'accès aux médias d'Etat, mobilisation de l'administration en faveur du pouvoir en place, fraudes avérées lors de précédents scrutins.

Observons que le taux d'abstention permet indirectement au parti qui a appelé au boycott de mesurer sa surface électorale. C'est ainsi qu'aux élections partielles de janvier 2001 en Côte d'Ivoire, le Rassemblement des Républicains d'Almassane Ouattara qui avait appelé au boycott pacifique des élections, a estimé que le faible taux de participation dans le Nord du pays constituait « une victoire totale » ; et le porte-parole du parti a indiqué que l'ampleur de l'abstention enregistrée aux législatives de décembre et aux partielles de janvier faisait du RDR le premier parti du pays.

- Mais en certaines circonstances, l'appel au boycott constitue une stratégie d'impuissance. La promotion du facteur ethnique, qui a justifié la création de partis d'opposition, en réaction contre la mainmise d'un groupe ethnique sur le pouvoir, a favorisé dans le même temps, l'émiettement du paysage politique. La fragmentation des oppositions africaines et l'absence de projet politique alternatif leur interdisent de mettre au point une stratégie commune en période électorale ; l'appel au boycott offre un paravent à ces impuissances, en préservant ses partisans de tout débat sur les programmes et de tout choix tactique.

Il masque également les énormes problèmes de trésorerie et de structure auxquels sont confrontées ces formations. Pendant toute la période post-coloniale, en effet, l'Etat a été la seule source de richesse et les opposants ont été tenus à l'écart du lieu où se sont constitués les fortunes et les pouvoirs. Plus tard, l'apparition du multipartisme a coïncidé avec le paroxysme de la crise économique, privant les partis d'un financement par les militants.

Certes, la participation à un gouvernement d'union nationale permet aux partis d'opposition de partager les attributs de l'Etat ; mais cette attitude ambiguë ne fait qu'ajouter à la confusion suscitée par l'absence d'idéologie et désoriente souvent militants et électeurs.

B) L'abstention exprime les réserves des populations à l'égard du processus de démocratisation en cours

Plusieurs sections font état dans leurs réponses du manque d'intérêt de la population pour la vie politique. Selon certains, cette attitude s'explique par le

fort taux d'analphabétisme, le caractère rural de la société (Burkina Faso), ou par l'absence de sensibilisation politique (Centrafrique) ; d'autres évoquent les « préjugés » de la population contre des opérations électorales « perçues comme des jeux d'intellectuels décidés à l'avance » (Mali), c'est-à-dire déconnectées des réalités de terrain.

La faible participation ou la non participation semble révéler le malaise des populations devant les effets d'une démocratisation qui a suscité des attentes diverses : alternance politique, progrès socio-économiques, bonne gouvernance et transparence de la gestion des aides, mais dont les enjeux n'ont pas été clarifiés dès le départ¹⁶.

Le maintien de taux de croissance élevés (entre 5 et 6% dans certains pays) n'a pas entraîné d'amélioration tangible pour les populations africaines ; les politiques d'ajustement structurelles mises en place au début des années 1990 en même temps que les premières élections pluralistes, ont aggravé la dégradation du niveau de vie, en particulier celui des classes moyennes qui commençaient à se constituer dans la majorité des pays d'Afrique et qui devaient être partie prenante du processus de démocratisation.

L'alternance s'est rarement réalisée et la corruption s'est installée ; l'émiettement des partis rend l'offre politique peu lisible et décourage l'électeur (Mali) ; d'ailleurs, les partis d'opposition, on l'a vu, ne proposent souvent d'autres solutions que le boycott.

A ces facteurs sociologiques et politiques s'ajoutent des difficultés matérielles qui font obstacle à une participation plus large

C) Les facteurs matériels

• *Les conditions essentielles de la participation au scrutin* -inscription sur les listes électorales ou possession de la carte d'électeur- *ne sont pas toujours remplies (cf. Mali).*

Selon Christine Desouches, déléguée générale à la coopération juridique et judiciaire de la Francophonie, le service de l'état-civil est insatisfaisant dans la plupart des pays. « Des projets de coopération sont menés dans les grandes villes, mais dans les autres agglomérations et les zones rurales, les problèmes concernent les déclarations de naissance, les populations

¹⁶ cf. Doucouré Mohammed Bachir : « la démocratisation à la sauce africaine, presque dix ans, déjà ! Les paradoxes africains ». Maison de la Recherche, Université de Toulouse.

nomades ou les mouvements de population...Chaque fois qu'il y a des élections, la refonte se met en route, mais les révisions ne sont pas régulières et ne se font pas toujours sur une base claire. L'informatisation croissante en matière de listes électorales constitue un progrès sensible ; néanmoins, une telle avancée technologique ne vaut que si l'état-civil est fiable ».

De même, la distribution des cartes d'électeur est parfois tardive, s'effectuant dans les bureaux en cours de scrutin (Centrafrique).

- *Des problèmes d'organisation, qui concernent essentiellement l'acheminement du matériel et la transmission des résultats, persistent, malgré des améliorations sensibles d'élections en élections.*

Ainsi, lors du 2^{ème} tour des élections législatives au Gabon, en décembre 2001, le Premier ministre, M. Ntoutoume Eymane, a reconnu que l'ouverture tardive des bureaux de vote avait contribué à l'abstention, proche de 80% dans les grandes villes, et plus de 50% dans le reste du pays.

Les bureaux de vote, qui regroupent en moyenne de 800 à 1000 électeurs, sont en général implantés dans des établissements publics aisément identifiables –écoles et jardins d'enfants- ; certains pays remédient aux difficultés de communication qui réduisent la participation en prévoyant des bureaux de votes itinérants entre les différentes localités d'un même ressort (Mali) ; dans d'autres cas, l'acheminement des électeurs vers les lieux de vote est assuré par les partis.

Ces problèmes d'organisation, causés en grande partie par la précarité des infrastructures, contribuent à discréditer le processus électoral, d'autant que l'impartialité des administrations chargées d'organiser les élections est souvent mise en cause.

Dans de nombreux pays, la méfiance des électeurs a suscité la création de Commissions nationales électorales indépendantes (Burkina Faso, Centrafrique, Mali, Togo).

Au Burkina Faso, un Observatoire National des Elections (ONEL) a été mis en place à côté de la Commission Electorale Nationale pour assurer le suivi des élections ; au Sénégal, c'est le ministère de l'Intérieur qui assure l'organisation du scrutin, la supervision en étant assurée par un Observatoire National des élections (ONEL) et un projet de création d'une commission nationale électorale autonome est en cours.

Ces organismes ne peuvent à eux seuls garantir le bon déroulement des scrutins. On a pu constater, notamment, que les relations entre les ministères ou administrations qui conservent parfois des pouvoirs dans l'organisation des scrutins, et les commissions n'ont pas été suffisamment précisées ; l'efficacité de ces structures dépend aussi du contexte politique, de la politisation de l'administration, et de la justice électorale : si les tribunaux chargés de sanctionner les résultats définitifs d'un vote sont contrôlé par le pouvoir, ils sont un moyen de contrebalancer le travail des commissions électorales nationales. Se pose enfin le problème du coût, la mise en place de commissions indépendantes supposant la création, au moins temporaire, d'une quasi-administration parallèle.

Les Commissions Electorales Nationales ne sont donc pas toujours la panacée : le boycott des élections présidentielles au Burkina Faso en novembre 1998, a été motivé en partie par les doutes sur l'indépendance de la Commission ; au Mali, la création tardive et l'impréparation de la CENI, instaurée lors des législatives de 1997, a entraîné la virulente contestation de l'opposition, puis l'annulation du scrutin ; au Togo, après la réélection contestée du Président Eyadéma, en juin 1998, la Commission électorale nationale, dont la composition paritaire avait été obtenue de haute lutte s'est autodissoute deux jours après le scrutin, dans des conditions obscures, et c'est finalement le ministre de l'Intérieur qui a proclamé la réélection au premier tour du Président sortant.

Elles restent néanmoins un lieu de dialogue entre les différentes parties au processus électoral.

On évoquera en conclusion les remèdes envisagés à l'abstention ; de nature diverse et d'application plus ou moins immédiate, ils doivent être associés pour être plus efficaces :

- Instauration du vote obligatoire, assorti de sanctions financières ; ce type de mesure freine la montée de l'abstention, mais favorise l'augmentation des votes blancs ou nuls, qui ne sont pas pris en compte dans le décompte des suffrages (cf. Belgique) ;
- Facilitation du vote : extension des modalités de vote par correspondance ou par procuration, introduction du vote électronique ; fixation du scrutin un jour ouvré et décharge horaire

pour voter, mise en place de bureaux de vote itinérants ;
amélioration de l'accessibilité des lieux de vote, notamment aux
handicapés et aux personnes âgées ;

- Actions d'éducation : sensibilisation des populations au processus électoral, campagne d'incitation au vote, éducation des jeunes à la citoyenneté ;
- Moralisation et modernisation de la vie politique : modification des règles d'investiture en vue d'élargir et de renouveler l'offre de candidats, instauration de la règle du non-cumul des mandats, limitation du nombre de mandats dans le temps.

Résolution

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Berne du 7 au 9 juillet 2002, sur proposition de la commission des affaires parlementaires,

CONSTATANT que le phénomène de l'abstention électorale touche la majorité des pays francophones et prend des proportions inquiétantes pour la démocratie,

CONSIDERANT que les causes de ce phénomène sont multiples et varient selon les pays : crise de légitimité des partis politiques et des institutions, comportements individualistes ou collectifs, lassitude des électeurs ou obstacles matériels, etc.,

CONSIDERANT toutefois que l'abstention électorale ne revêt pas la même signification dans les démocraties représentatives pluralistes et dans les pays en voie de démocratisation, puisqu'elle est le symptôme d'une perte d'intérêt et de confiance pour le politique dans le premier cas, et reflète souvent un comportement collectif de boycott, ou une manifestation d'impuissance dans le second cas,

RAPPELANT que les droits du citoyen, et en particulier le droit de vote, sont assortis de devoirs civiques,

SUGGERE aux pays francophones d'envisager les différents types de mesures suivants pour remédier à ce phénomène :

- éducation des jeunes à la citoyenneté, campagnes de sensibilisation au vote adressées à tous les citoyens,

- facilitation du vote (vote par correspondance, vote par anticipation, vote par procuration, voire vote électronique, bureaux de vote itinérants, et par exemple fixation du scrutin un jour ouvré et décharge horaire pour voter),

- modernisation de la vie politique (par exemple limitation du nombre de mandats dans le temps et du cumul des mandats).

*Rapport préparé par M. Jean Dufour et présenté par Mme Annie David,
relatif aux industries pharmaceutiques face à la problématique de l'accès des
pays en voie de développement aux médicaments essentiels
pour le traitement des maladies endémiques*

Le procès intenté en mars 2001 par une quarantaine de compagnies pharmaceutiques contre le gouvernement d'Afrique du Sud, qui cherchait à favoriser la production de médicaments génériques contre le sida, a provoqué une brutale prise de conscience sur les difficultés d'accès des pays en développement aux traitements contre les grandes pandémies dont ils sont les premières victimes.

Cette prise de conscience apparaît bien tardive. Avec plus de 28 millions de personnes contaminées, l'Afrique est en effet de très loin le continent le plus touché par le sida. Le traumatisme dépasse la simple crise sanitaire : il affecte toute l'organisation de la société et entrave les perspectives de développement. Le paludisme continue à faire des ravages dans la zone tropicale, tandis que diverses maladies infectieuses y sont en recrudescence.

Le sursaut moral provoqué par le procès de Pretoria a eu des conséquences significatives, et plusieurs initiatives ont été prises par la communauté internationale, avec la participation de l'industrie pharmaceutique désormais convaincue de la nécessité de fournir aux pays pauvres des médicaments à des prix abordables.

Il reste toutefois beaucoup de questions à résoudre et d'obstacles à lever pour que cette mobilisation débouche sur des résultats concrets.

D'autant que dans le cadre d'une mondialisation construite sur le libre marché, il convient de souligner que si l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale et le Japon représentent 15 % de la population, ils constituent 74 % du marché mondial, le marché américain étant le plus vaste avec 40 %.

I – Les grandes pandémies et leurs conséquences dans les pays en développement

1/ Le sida

L'Afrique, avec 70 % des malades dans le monde, est de loin le continent qui paie le plus lourd tribut au sida. En Afrique subsaharienne, 28 millions de personnes vivent avec le virus. La seule année 2001 a enregistré 3,4 millions de nouvelles contaminations et 2,3 millions de victimes. La prévalence moyenne y est estimée à 10 % de la population, les records étant enregistrés en Afrique australe où quatre pays (Botswana, Malawi, Mozambique et Swaziland) ont vu leur espérance de vie tomber sous la barre des 40 ans, contre 47 à l'échelle du continent.

Les fragiles systèmes de santé africains se révèlent incapables de faire face à un tel désastre. Sans trithérapie, le traitement du sida représente 30 dollars par personne et par an uniquement en soins des maladies opportunistes. En moyenne, 30% des lits d'hôpitaux sont occupés par des malades du sida en Afrique. Cette situation a pour conséquence une réduction considérable de la qualité des soins pour les autres pathologies, et elle exerce une pression insupportable sur un personnel de santé débordé, et lui-même très touché par le virus.

L'impact social de l'épidémie est considérable : explosion du nombre d'enfants orphelins, augmentation de la pauvreté, menaces sur la sécurité alimentaire et sur la cohésion sociale, etc. En raison du nombre d'enseignants touchés par la maladie, le taux de scolarisation baisse (il a chuté de 25 % en 10 ans en République centrafricaine, faute de personnel), ce qui hypothèque l'avenir de toute une génération.

Sur le plan économique, les experts estiment que l'épidémie coûtera entre 1 et 2 % de croissance par an sur le continent dans les prochaines années, la catégorie de population la plus affectée étant celle des jeunes actifs.

Or pour des raisons liées à leur coût, et aussi parce que les programmes mis en place par la communauté internationale ont longtemps privilégié la prévention par rapport aux traitements de la maladie, les médicaments antirétroviraux (ARV), qui permettent de réduire fortement la

mortalité, demeurent largement inaccessibles aux victimes du sida dans les pays en développement.

2/ Le paludisme

Le paludisme est de loin la plus importante des maladies parasitaires tropicales dans le monde et il fait plus de victimes que toutes les autres maladies transmissibles, à l'exception du sida. Dans de nombreux pays en développement, notamment en Afrique, le paludisme coûte très cher en vies humaines, en frais médicaux et en journées de travail perdues.

Ainsi, la mortalité due au paludisme est évaluée à un million de morts par an, une grande majorité de ces décès survenant chez les jeunes enfants en Afrique. Dans ce continent, le coût économique de la maladie varie selon les pays entre un et cinq pour cent de leur PIB.

Dans le même temps la lutte contre le paludisme devient de plus en plus difficile et les acquis s'érodent peu à peu.

D'une part, en terme de prévalence, la maladie ne cesse de se propager sous l'effet de plusieurs facteurs : projets agricoles et d'irrigation, déplacements de population, changements climatiques. Du fait du développement du tourisme international, des cas importés sont désormais fréquemment enregistrés dans les pays développés. Le paludisme réapparaît dans des zones où il avait été éradiqué, telles que les républiques d'Asie centrale ou la Corée. Il est aujourd'hui endémique dans 90 pays (dont 45 en Afrique, 21 en Amérique centrale et du Sud, 8 en Asie), et son incidence clinique est estimée à 500 millions de cas chaque année.

Par ailleurs, faute d'un vaccin dans un avenir prévisible et outre les mesures préventives (pulvérisation d'insecticides et utilisation de moustiquaires), les médicaments demeurent le principal moyen de lutte contre le paludisme. Toutefois, à mesure que le parasite développe des systèmes de pharmacorésistance, ces médicaments destinés à soigner l'infection et à en atténuer les symptômes perdent de leur efficacité.

Il est donc nécessaire, afin d'endiguer la maladie, que soient mis au point de nouvelles formules médicamenteuses à des prix accessibles aux communautés qui vivent dans les zones de forte transmission. Mais la mobilisation de la communauté internationale dans la lutte contre le

paludisme, qui avait connu une accélération dans les années 90 sous l'égide de l'OMS, semble marquer le pas. Selon certains observateurs, l'urgence suscitée par la flambée de l'épidémie de sida aurait même eu pour effet indirect de reléguer le paludisme au second plan.

3/ Une forte recrudescence des maladies infectieuses

On assiste depuis plusieurs années à une forte recrudescence des maladies infectieuses, liée principalement à l'extension des zones de conflit et à la dégradation des systèmes de santé dans certaines parties du monde.

Les agents infectieux accompagnent en effet les mouvements de populations fuyant les zones de conflit. Des personnes infectées peuvent ainsi transporter avec elles des maladies dans des régions jusqu'alors épargnées ; à l'inverse, des personnes non immunisées peuvent être amenées à se réfugier dans une zone où une maladie est en forte expansion. La promiscuité et le manque d'hygiène dans les camps de réfugiés favorisent également la propagation d'infections.

Par ailleurs la dégradation des systèmes de santé due à l'effondrement de l'économie dans certains pays, ou à des situations de conflit, constitue un autre facteur qui facilite la résurgence ou l'expansion de maladies infectieuses. Ce phénomène ne s'observe pas uniquement en Afrique sub-saharienne : dans les pays de l'ex-Union soviétique, et notamment la Russie, les restrictions budgétaires dans le domaine de la santé et la détérioration des services de santé primaire sont entre autres responsables de la réapparition de la diphtérie et, surtout, de la tuberculose.

La recrudescence de cette maladie dans le monde est un grave sujet de préoccupation. Selon l'OMS, chaque année apparaissent 8 millions de nouveaux cas tandis que 2 millions de décès sont imputables à cette affection, soit davantage qu'il y a un siècle.

La gravité de l'épidémie est majorée par l'émergence de souches de bacilles multirésistants et par l'association avec le VIH. La tuberculose est en effet la première maladie opportuniste et la première cause de décès parmi les personnes atteintes du sida.

L'inquiétude que suscite l'ampleur grandissante de l'épidémie de tuberculose a amené l'OMS à la qualifier de véritable « urgence mondiale »

en 1993 et à instaurer, en 1995, un programme mondial de lutte, intitulé « Halte à la Tuberculose ».

II – Les obstacles à l'accès des malades du tiers-monde aux médicaments

1/ Des marchés non lucratifs pour l'industrie pharmaceutique

Depuis trente ans la révolution de la biologie moléculaire a bouleversé le monde de la pharmacie, conduisant à des progrès considérables de la médecine. Dans cet environnement favorable, les maladies dites « tropicales » constituent toutefois une exception de taille. Spécifiques aux pays pauvres, elles ne bénéficient en effet que de très faibles progrès thérapeutiques, car les laboratoires, pour lesquelles elles ne représentent pas un marché lucratif, n'y consacrent que de très faibles investissements de recherche et de développement. En conséquence, les traitements contre ces affections datent souvent de plusieurs décennies.

Cette situation est aggravée par deux facteurs : celui d'une part des orientations de la recherche à partir du « solvable » privilégiant notamment les pathologies du système nerveux central, l'oncologie et les médicaments dits de confort, et d'autre part celui de la réorganisation du secteur pharmaceutique au travers de la concentration laissant des niches à des acteurs plus petits, et de la spécialisation dans les étapes successives, depuis la mise au point des molécules jusqu'à la production, en passant par le développement des médicaments et la dimension clinique. Deux facteurs étroitement articulés sur la rentabilité et le retour rapide sur investissement.

Ainsi, selon une étude réalisée en 2001 par Médecins sans frontières et l'Ecole de Santé publique de Harvard, seuls 13 des nouveaux médicaments lancés dans le monde au cours des 25 dernières années concernaient des maladies « tropicales », sur un total de 1393. Plus grave encore pour l'avenir : il n'existe actuellement qu'une dizaine de programmes de recherche en cours au sein des grands laboratoires mondiaux pour l'ensemble de ces maladies « négligées ». En conséquence, aucun nouveau médicament ne devrait être mis sur le marché dans les cinq à dix ans à venir dans ce secteur.

Pourtant, compte tenu des moyens actuels de la recherche pharmaceutique, il serait tout à fait possible de trouver dans des délais raisonnables des molécules efficaces pour le traitement de ces maladies. Des découvertes théoriques ont même été faites récemment, par exemple pour la

maladie du sommeil, mais elles ne sont pas exploitées parce que les laboratoires ne s'y intéressent pas. Le même sort risque d'être réservé au G 25, découvert en février dernier à l'université de Montpellier, qui pourrait se révéler efficace contre le paludisme.

Ce constat est d'autant plus dramatique que, globalement, les investissements en matière de recherche et de développement pharmaceutiques sont en explosion depuis quinze ans. Leur budget a été de 70 milliards de dollars en 2001, dont 30 milliards pour le secteur privé. L'industrie pharmaceutique est l'une des plus rentables, avec des retours sur investissements de l'ordre de 40 % pour les actionnaires des plus grosses compagnies américaines selon l'étude du magazine Fortune pour l'année 2000. C'est pourquoi depuis le début des années 90, la part du privé dans la recherche et le développement lié à la santé a dépassé celle du public aux Etats-Unis, passant de 5 à 30 milliards de dollars entre 1985 et 2000 (les investissements du public n'ont quant à eux progressé que de 5 à 15 milliards durant la même période).

En outre, et c'est là un facteur aggravant pour les maladies « tropicales », la tendance des dernières années est plutôt à une recherche publique de plus en plus centrée sur les maladies des pays riches – à l'instar du privé. Or l'engagement croissant des fondations caritatives (telles la fondation Bill Gates, qui a fait des dons importants pour la recherche contre la malaria, la maladie du sommeil et la leishmaniose), ne saurait compenser la responsabilité des pouvoirs publics. Plus que jamais, une mobilisation internationale associant tous les acteurs du secteur s'avère indispensable et urgente.

2/ Le maintien de prix élevés pour les médicaments par le système des brevets

Il ne faut pas perdre de vue l'intérêt des brevets qui bénéficient, en dernière analyse, à la collectivité toute entière. En effet, l'acquisition de la licence d'un brevet constitue un élément stratégique essentiel dans la décision que peut prendre une entreprise de développer et commercialiser un produit utile à la société. Propriétaire de la licence, l'entreprise peut engager les investissements nécessaires au développement du produit, car elle a un espoir raisonnable d'obtenir un juste retour sur ces investissements. Dans le cas contraire, il est probable qu'elle s'abstiendra.

Si le système des brevets apparaît donc comme globalement positif, car de nature à faciliter l'accès du plus grand nombre aux résultats de la recherche, il est certains domaines pour lesquels il constitue au contraire un obstacle à l'intérêt général des populations. Le cas du médicament en est l'un des exemples les plus frappants, puisqu'il permet le maintien par les grands laboratoires des pays du Nord de prix qui sont certes rémunérateurs pour eux, mais qui en raison des disparités de pouvoir d'achat s'avèrent totalement prohibitifs pour les malades des pays en développement.

3/ L'insuffisance des programmes sanitaires nationaux

En ce qui concerne l'exemple du sida, un programme baptisé « Access » a été initié conjointement, en juin 2000, par cinq agences des Nations unies (Onusida, Banque mondiale, Unicef, PNUD et OMS) en liaison avec cinq des principaux laboratoires pharmaceutiques mondiaux. En partenariat, ces institutions mettent des connaissances, des fonds et des médicaments à faible coût à la disposition des États. Il revient toutefois à ces derniers d'assurer les circuits de distribution, via des programmes nationaux de lutte contre le sida et des initiatives gouvernementales d'accès aux ARV.

Or, dans la plupart des pays francophones du Sud, ces programmes sont encore embryonnaires.

En Afrique de l'Ouest par exemple, plusieurs pays montrent désormais la voie. Le Sénégal est l'un des pays africains qui connaissent un taux de prévalence parmi les plus faibles du continent : 1,4 %. Dès 1986 ont été mises en œuvre des politiques de sécurisation du sang et de prévention, en liaison avec les associations et les chefs religieux. Le programme national d'accès aux traitements antisida, créé en 1998, permet aujourd'hui à 400 personnes de bénéficier des ARV à prix réduit (5000 francs CFA par mois, à rapporter à un salaire mensuel moyen d'environ 37500 francs). Par ailleurs, deux campagnes particulièrement intéressantes sont actuellement menées à Dakar avec l'aide de l'Agence française de recherche sur le sida. Elles portent sur l'expérimentation de traitements simplifiés, avec une seule prise par jour. Cette nouvelle trithérapie, plus discrète, procure un avantage psychologique très important dans les pays en développement. Elle préserve en effet la confidentialité du traitement et limite les risques de stigmatisation et de discrimination particulièrement fréquents envers les femmes atteintes.

La Côte d'Ivoire, où la prévalence est beaucoup plus importante (plus de 1 million de malades pour une population de 15 millions), tente une

expérience similaire et 1500 personnes y bénéficient aujourd'hui des ARV. De même le Burkina Faso s'est lancé dans la course aux trithérapies depuis un an. Un organisme officiel, la Cameg, se charge de l'importation des ARV achetés à bas prix aux laboratoires occidentaux dans le cadre du programme Access. Toutefois, les trithérapies sont proposées à des coûts variant entre 50000 et 90000 francs CFA, ce qui reste largement au-dessus des capacités d'une population qui vit à 40 % sous le seuil de pauvreté. Actuellement, seules 450 personnes en bénéficient.

Ainsi ces expériences, qui ouvrent des pistes intéressantes, demeurent marginales. Le « changement d'échelle » réclamé par les participants à la Conférence internationale sur le Sida et les Maladies sexuellement transmissibles de Ouagadougou en décembre 2001, apparaît encore lointain, d'autant que la disponibilité et le prix des trithérapies ne constituent que l'un des aspects du problème.

En effet, dans la plupart des pays africains, les infrastructures sanitaires de base sont rudimentaires, voire inexistantes en dehors des grandes villes. De gros efforts doivent aussi être faits en matière de formation des personnels soignants, ainsi que pour la mise en place de réseaux de distribution des médicaments.

Enfin, et c'est un point également essentiel, ces pays disposent rarement des moyens matériels pour réaliser des analyses sur les médicaments importés, notamment dans le cadre des appels d'offres internationaux. Cette absence de contrôles ne leur permet pas de garantir un approvisionnement en médicaments de qualité.

III – De réelles avancées dans la période récente, mais qui laissent subsister des interrogations

1/ L'action tardive de la communauté internationale

S'agissant du sida, l'on ne peut que constater le peu de poids qu'ont pu avoir sur la progression de la pandémie l'OMS ainsi que les autres agences onusiennes chargées, plus ou moins directement, de la lutte contre un mal qui a provoqué, en une quinzaine d'années, tant de dégâts démographiques et économiques en Afrique subsaharienne. Même la création, en 1995, de l'Onusida, visant à contourner les pesanteurs

bureaucratiques de l'OMS, n'aura pas permis de fournir de réponses adaptées ni, surtout, de mettre en œuvre une stratégie globale et efficace.

Dans ce contexte, la session extraordinaire que l'ONU a consacrée au sida en juillet 2001, initiative dans laquelle le secrétaire général Kofi Annan s'est personnellement engagé, apparaît comme une étape d'importance majeure, dans la mesure où elle marque l'émergence de la question du sida sur l'agenda politique international.

Au delà des multiples controverses qu'elle a suscitées, l'aspect marquant de cette session – la création d'un « Fonds mondial sida et santé » - constitue un indéniable succès. Cette initiative consiste à recueillir d'importantes ressources financières (entre 7 et 10 milliards de dollars par an) pour organiser et soutenir la lutte contre le sida mais aussi contre la tuberculose et le paludisme, les trois maladies les plus meurtrières à l'échelon planétaire.

Toutefois, le Fonds n'est actuellement abondé qu'à hauteur de 1,3 milliards de dollars. Les Etats-Unis, dont la contribution est particulièrement attendue, ont indiqué que leur future participation serait liée à l'efficacité de l'initiative. Or celle-ci suscite de multiples interrogations.

Les promesses de financement seront-elles finalement affectées en totalité au Fonds ? De quelle façon sera organisée l'interface entre les agences de l'ONU, les autorités gouvernementales et les ONG ? Comment seront hiérarchisées les actions entre les trois pathologies concernées ? Faut-il, dans les pays du tiers-monde les plus touchés par la pandémie de sida, privilégier la prévention ou le traitement (à l'inverse de la France, les pays anglo-saxons sont très réservés sur le deuxième aspect) ?

Toutes ces questions, non résolues à ce jour, laissent encore planer un doute sur la crédibilité du programme.

2/ Des dérogations au dispositif de protection de la propriété intellectuelle

Avant d'être désormais autorisée, la production de médicaments génériques par des pays du tiers monde a fait l'objet de tentatives qui se sont heurtées à une forte opposition des laboratoires pharmaceutiques des pays du Nord.

Le procès de Pretoria en est l'exemple le plus connu. Son impact sur l'opinion publique internationale, par le biais des médias, a finalement contraint en avril 2001 les laboratoires à retirer leur action en justice contre le gouvernement sud-africain.

Une deuxième étape symbolique a été franchie en juin 2001, lorsque les Etats-Unis ont retiré leur plainte devant l'Organisation mondiale du Commerce contre le Brésil. Ce pays avait en effet voté une loi en 1997, autorisant les laboratoires pharmaceutiques brésiliens à fabriquer des médicaments génériques si les brevets de médicaments étrangers n'étaient pas exploités sur le territoire national dans les trois ans. Aujourd'hui, le Brésil produit sept des douze médicaments existants contre le sida.

Ainsi le Brésil, en développant son programme public de génériques, de même que l'Inde et la Thaïlande, avec leurs industries privées, ont pesé de manière décisive dans la baisse spectaculaire des prix des médicaments anti-sida, qui a atteint 90 % en moyenne au cours des deux dernières années.

L'utilisation de dispositions (comme l'obtention de licences obligatoires) permettant de contourner les brevets existants est désormais entérinée par l'Accord sur le Commerce international relatif à la propriété intellectuelle (ADPIC), tel qu'il a été renforcé dans la déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique adoptée lors de la Conférence ministérielle de l'OMC, le 14 novembre 2001 à Doha. Il y est stipulé que le dit accord « n'empêche pas et ne devrait pas empêcher les membres de prendre des dispositions qui s'imposent pour préserver la santé publique » Il est également précisé que « chaque membre a le droit d'octroyer des licences obligatoires » dans « une situation d'urgence nationale ou d'autres circonstances d'extrême urgence, étant entendu que les crises dans le domaine de la santé publique, y compris celles qui sont liées au VIH/Sida, à la tuberculose, au paludisme et à d'autres épidémies, peuvent représenter une situation d'urgence nationale ou d'autres circonstances d'extrême urgence ».

Cette déclaration constitue une avancée déterminante. Elle donne une interprétation équilibrée de l'accord, sans le remettre en cause sur le fond. Il est donc maintenant possible pour les pays en développement de passer des marchés avec les fournisseurs les moins disants, qu'il s'agisse des firmes propriétaires de brevets ou des fabricants de médicaments génériques.

Il est toutefois une catégorie de pays qui risquent de ne pas pouvoir profiter de l'avancée obtenue à Doha : il s'agit de ceux, situés en majorité en

Afrique francophone, qui appartiennent à l'Organisation africaine de la Propriété intellectuelle (OAPI), et qui ont signé à ce titre l'Accord de Bangui de 1977.

En effet cet accord, tel qu'il a été révisé en 1999, engage les seize membres de l'OAPI très au-delà des strictes obligations découlant de l'Accord ADPIC de l'OMC, en les excluant pratiquement des deux principales marges de manœuvre autorisées par la déclaration de Doha qui permettent de faire jouer la concurrence et donc de bénéficier de prix plus bas pour les médicaments :

- l'Accord de Bangui prévoit que les licences obligatoires ne peuvent être attribuées qu'à des opérateurs de la région OAPI, ce qui en rend l'usage improbable compte tenu du faible potentiel industriel de la zone concernée ;
- les importations parallèles sont également limitées à la région OAPI, ce qui en réduit aussi considérablement la portée.

Or l'Accord de Bangui révisé a d'ores et déjà obtenu un nombre suffisant de ratifications pour entrer en vigueur dès que le conseil d'administration de l'OAPI en aura pris la décision.

Les conséquences pourraient en être dommageables pour le secteur de la santé, tant il apparaît que le fait d'adopter l'ensemble des mesures de sauvegarde prévues par la déclaration de Doha constituerait le moyen pour les Etats africains d'importer des génériques à bas coût, tels les antirétroviraux produits au Brésil ou en Inde.

Recommandations

ENCOURAGER LA RECHERCHE SUR LES MALADIES « NÉGLIGÉES »

Le « marché » des maladies négligées (c'est-à-dire essentiellement les maladies tropicales) ne permettant pas aux opérateurs d'espérer des retours sur investissement suffisants, il convient de mettre en place un dispositif visant à encourager la recherche dans ce domaine.

Sur le plan juridique, ce dispositif pourrait largement s'inspirer du règlement européen de 1999 sur les médicaments orphelins (il s'agit des médicaments qui traitent les maladies dites rares –c'est le cas de plusieurs maladies génétiques, telles par exemple la maladie de Crohn), pour lesquels l'étroitesse du marché constitue également un frein aux efforts de recherche.

En effet ce règlement européen vise à inciter les firmes pharmaceutiques à investir dans la recherche, le développement et la mise sur le marché de médicaments pour le traitement des pathologies concernées.

Ces incitations portent notamment sur un accès simplifié à la procédure centralisée avec exemption partielle ou totale des redevances, une assistance à l'élaboration des protocoles, une exclusivité commerciale de dix ans ainsi que d'autres incitations au niveau national.

L'accès à ce dispositif passe par une procédure de désignation qui permet l'attribution du statut de médicament orphelin basé sur la vérification d'un critère épidémiologique (prévalence inférieure à 5 pour 10 000 personnes dans l'Union européenne) ou économique (absence de rentabilité).

Afin d'éviter les délais d'adoption de nouvelles réglementations par la Commission européenne, une solution simple et rapide serait de proposer un amendement à ce règlement afin d'en étendre la portée aux maladies négligées qui concernent en premier lieu les pays en développement.

RÉEXAMINER L'ACCORD DE BANGUI

Il pourrait être utile, pour les seize pays concernés, de réexaminer l'Accord de Bangui tel qu'il a été révisé en 1999, et notamment son Annexe I,

à la lumière des conséquences que sa mise en application pourrait avoir sur l'accès aux médicaments génériques dans la zone OAPI.

Les parlementaires de l'APF pourraient attirer l'attention des gouvernements sur cette question qui soulève des inquiétudes, notamment de la part des ministres de la santé des pays de la zone, ainsi que de la société civile : en février dernier, une centaine d'organisations non gouvernementales burkinabè se sont mobilisées pour « obtenir un report de la mise en application des accords révisés de Bangui ».

RENFORCER LES SYSTÈMES DE SANTÉ ET PROMOUVOIR DES PROGRAMMES DE LUTTE MULTISECTORIELS

Pour essentielle qu'elle soit, l'offre de médicaments à des prix abordables ne constitue pas une fin en soi. Pour être en mesure d'offrir soins et traitements aux victimes des grandes pandémies, les pays francophones du Sud ont besoin de systèmes de santé publique beaucoup plus performants que ceux dont ils disposent actuellement, notamment en Afrique.

Lors du Sommet de l'OUA sur le sida, la tuberculose et les maladies infectieuses qui s'est tenu à Abuja en avril 2001, les participants s'étaient engagés à consacrer au moins 15 % au moins de leur budget annuel à l'amélioration du secteur de la santé. Il apparaît de plus en plus nécessaire que cet objectif puisse être respecté, avec l'aide des bailleurs de fonds internationaux, et il est de la responsabilité des parlementaires de s'y montrer vigilants.

Le renforcement des programmes nationaux de lutte contre les pandémies devrait par ailleurs constituer une priorité absolue. Il est souhaitable que ces programmes deviennent véritablement multisectoriels, en intégrant la prévention, les traitements et l'accès aux médicaments, les soins, mais aussi des stratégies d'atténuation des effets de ces pandémies dans la planification du développement, sur les plans économiques et sociaux, notamment dans la lutte contre la pauvreté.

EXERCER UN CONTRÔLE SUR LA QUALITÉ DES MÉDICAMENTS

La mise à disposition de médicaments de qualité passe en particulier par la possibilité matérielle, pour les autorités de santé concernées, de faire procéder à une analyse des produits pharmaceutiques délivrés dans le cadre d'appels d'offres. Malheureusement, beaucoup de pays en développement,

pour des raisons d'absence d'infrastructures ou de limitations financières, ne disposent pas des moyens de réaliser ce type d'analyse. Les autorités les limitent souvent aux échantillons fournis à l'occasion de l'appel d'offres.

Les pays du Nord pourraient proposer une action de coopération qui consisterait à faire pratiquer les contrôles nécessaires tant au moment de l'appel d'offres que lors de la réception des lots de médicaments.

Concernant la France en particulier, compte tenu des liaisons aériennes régulières entre la plupart des pays francophones et Paris, il serait envisageable que des conventions puissent être passées entre l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et les institutions des pays intéressés dans le domaine de la santé.

Cette proposition permettrait d'assurer la mise à disposition de médicaments de qualité dans le cadre des appels d'offres du circuit public de l'approvisionnement de ces pays.

Les dispositions de l'Annexe I de l'Accord de Bangui révisé, relative aux « brevets d'invention », qui sont susceptibles de limiter l'accès des pays de la zone OAPI aux médicaments à bas coût sont les suivantes :

- l'article 2.2 prévoyant la protection par brevet des utilisations d'un produit ou d'un procédé, non imposée par l'Accord ADPIC de l'OMC ;
- l'article 9 qui étend la durée de protection des brevets à 20 ans, alors que onze des pays membres de l'OAPI font partie de la catégorie des « pays les moins avancés » et ne sont donc pas liés par cette obligation avant 2016 ;
- l'article 8(a) n'autorisant les importations parallèles qu'entre les pays membres de l'OAPI tandis que la Déclaration de Doha a affirmé le droit de chaque pays à autoriser ces importations parallèles d'une manière générale ;
- l'article 48.3(b) prévoyant que les licences obligatoires (rebaptisées « licences non volontaires ») doivent être exploitées localement ;
- l'article 56.3 qui aligne les licences d'office sur le régime des licences obligatoires, rendant ainsi impossibles les importations.

Résolution

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Berne du 7 au 9 juillet 2002, sur proposition de la commission de la coopération et du développement :

Gravement **PREOCCUPEE** par l'extension de l'épidémie de sida dans les pays en développement, et par la persistance ou la recrudescence de maladies infectieuses et parasitaires,

CONSCIENTE des conséquences sociales dramatiques de ces pandémies, ainsi que de l'entrave aux perspectives de développement qu'elles constituent dans les pays les plus affectés,

DEPLORANT que les laboratoires pharmaceutiques, tant privés que publics, investissent généralement très peu dans la recherche et la mise au point de nouveaux médicaments contre les maladies tropicales,

CONVAINCUE de l'absolue nécessité d'une mobilisation de la communauté internationale en vue de permettre l'approvisionnement des pays en développement en produits pharmaceutiques de qualité, et à des coûts abordables, ainsi que le maintien et le développement des services de santé accessibles à l'ensemble des populations,

APPELLE les organisations internationales, et notamment l'Union européenne, à instituer un dispositif juridique visant à encourager la recherche dans le domaine des médicaments contre les maladies tropicales, sur le modèle du règlement européen de 1999 relatif aux « médicaments orphelins »,

ENCOURAGE les pays francophones en développement à explorer les avancées obtenues lors de la Conférence ministérielle de l'OMC du 14 novembre 2001 à Doha, qui sont susceptibles de leur permettre de se procurer et de produire des médicaments génériques à bas prix, notamment les trithérapies contre le sida,

INVITE les autorités des pays membres de l'Organisation africaine de la Propriété intellectuelle (OAPI) à procéder, avant son entrée en vigueur, à un examen approfondi des dispositions de l'Accord de Bangui révisé en 1999 qui

pourraient empêcher ces pays de profiter des opportunités obtenues à Doha et les encouragent à les réviser en conséquence,

RAPPELLE aux pays membres de l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) la nécessité de tenir l'engagement qu'ils ont pris lors du Sommet d'Abuja en avril 2001, de consacrer au moins 15 % de leur budget annuel à l'amélioration du secteur de la santé, ainsi que de renforcer leurs programmes nationaux de lutte contre les grandes pandémies dans une perspective multisectorielle qui intègre la prévention, les traitements et l'accès aux médicaments, les soins, mais aussi des stratégies d'atténuation des effets de ces pandémies dans la planification du développement, sur les plans économique et social, notamment dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

INVITE les gouvernements des pays du Nord à mettre en place des actions de coopération spécifiques afin d'assurer la mise à disposition de médicaments de qualité dans les pays en développement, en proposant leur expertise pour que soient pratiqués les contrôles nécessaires tant à l'occasion des appels d'offres que de la réception des lots de médicaments. Chaque pays devra aussi s'assurer que l'accès à ces médicaments soit possible à l'ensemble des malades sans discrimination.

*Communication de M. Bruno Bourg-Broc
lors du séminaire parlementaire
(Chisinaú – 22 octobre 2002)*

Les commissions d'enquêtes parlementaires

Les commissions d'enquête sont nées en France en même temps que le régime parlementaire, le droit d'enquête apparaissant comme le corollaire logique et indispensable des pouvoirs de contrôle du Parlement.

Toutefois, la procédure n'a jamais été inscrite dans la Constitution ce qui a favorisé au XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles les entorses au principe de séparation des pouvoirs, les commissions d'enquête s'arrogeant les prérogatives de l'Exécutif ou empiétant sur celles du Judiciaire.

Pour éviter que les commissions d'enquête soient, comme sous les Républiques précédentes, associées aux crises du régime ou liées aux scandales financiers, les fondateurs de la Vème République, en 1958, les ont dotées d'un statut contraignant qui ne leur confère aucun droit et leur interdit de mettre en cause directement la responsabilité du Gouvernement. Par la suite, la constitution d'une majorité parlementaire a encore réduit leur intérêt.

C'est ainsi que peu de commissions d'enquête ont vu le jour à l'Assemblée nationale ou au Sénat¹⁷, jusqu'à ce que deux réformes intervenues en 1977 et 1991 leur redonne de l'attrait. Dotées de moyens nouveaux, elles constituent à l'heure actuelle des instruments d'information efficaces et parfois influents (II), mais dont la mise en place dépend largement d'une volonté politique (I).

I – LA CREATION D'UNE COMMISSION D'ENQUETE : UN PROCESSUS COMPLEXE, SUBORDONNE A UNE VOLONTE POLITIQUE

La procédure de l'enquête a été codifiée par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées, dont les dispositions ont été reprises dans les règlements intérieurs de chaque chambre.

Le texte initial de l'ordonnance de 1958 établissait une distinction entre les commissions d'enquête, chargées de recueillir des informations sur des faits déterminés et de livrer leurs conclusions à l'assemblée qui les avait créées, et les commissions de contrôle, chargées d'examiner la gestion administrative, financière ou technique des services publics ou des entreprises nationales. Cette distinction fondée sur l'objet de la commission a disparu en 1991, et l'appellation de « commission d'enquête » recouvre à présent les deux formes d'investigation.

¹⁷ Les parlementaires ont privilégié les missions d'information, sorte de sous-commissions à effectif réduit, plus simples de création et d'un fonctionnement moins formel.

La création d'une commission d'enquête résulte d'une décision de l'assemblée intervenant au terme d'un processus complexe¹⁸ ; assurant à la majorité parlementaire la maîtrise de chacune des étapes (A), il est destiné à prévenir toute ingérence vis-à-vis de l'Exécutif et de l'autorité judiciaire (B).

A) Un processus complexe assurant à la majorité la maîtrise de la décision

a) Une procédure apparentée à la procédure législative

Tout parlementaire peut demander la création d'une commission d'enquête par le dépôt d'une proposition de résolution exposant les motifs de la demande et déterminant l'objet de l'enquête. La proposition doit déterminer « avec précision » soit les faits qui donnent lieu à l'enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion. Le Président de l'Assemblée nationale et le Bureau du Sénat disposent d'un certain pouvoir d'appréciation pour juger de la recevabilité de la demande.

La proposition de résolution est renvoyée à la commission permanente compétente, qui, en pratique, à l'Assemblée nationale, est toujours la commission des Lois. Cette dernière se prononce sur la recevabilité de la demande au regard des dispositions de l'ordonnance de 1958, et sur son opportunité. On observera que la composition des commissions permanentes reflétant celle de l'assemblée, l'avis de la majorité prévaut.

La commission doit déposer le rapport contenant ses conclusions dans le mois suivant la distribution de la proposition. S'agissant d'un texte d'origine parlementaire, la proposition de résolution est inscrite à l'ordre du jour complémentaire de l'assemblée sur proposition de la Conférence des Présidents¹⁹ (l'ordre du jour prioritaire étant fixé par le gouvernement). Là encore, l'accord des représentants de la majorité au sein de la Conférence des Présidents est nécessaire pour que l'inscription soit proposée ; signalons toutefois que depuis 1988, chacun des groupes politiques à l'Assemblée

¹⁸ C'est pourquoi, pendant longtemps, les parlementaires ont privilégié les missions d'information, sorte de sous-commissions à effectif réduit, plus faciles à créer et d'un fonctionnement moins formel.

¹⁹ Conférence des Présidents : l'un des organes directeurs de l'assemblée composé du Président de l'assemblée, des vice-Présidents, des Présidents des commissions permanentes, éventuellement ceux des commissions spéciales, des Présidents des groupes parlementaires, du Rapporteur général de la commission des Finances et d'un représentant du gouvernement

nationale peut faire inscrire une fois par an à l'ordre du jour une proposition de résolution de son choix.

L'assemblée est alors appelée à discuter le texte de la commission saisie au fond ou, à défaut, le texte de la proposition de résolution initiale.

Le contenu du débat dépend très largement de la conjoncture politique, comme de l'objet de la commission dont la création est demandée. Toutefois, à ce stade du débat, un consensus entre les différents groupes politiques est déjà atteint, et la discussion est souvent rapide.

Une fois la création décidée, la structure est mise en place selon des règles de composition assouplies par la pratique.

b) Comme celle des commissions permanentes, la composition des commissions d'enquête reflète celle de l'assemblée qui les a créées.

L'ordonnance de 1958 prévoyait la désignation des commissaires au scrutin majoritaire ; mais un compromis a toujours permis de respecter la proportionnelle des groupes pour assurer une meilleure représentation de la minorité. Cette pratique a été entérinée par la réforme de 1991, qui a institué les mêmes modalités que pour la désignation des membres des commissions permanentes, c'est-à-dire sur la base des candidatures établies par les groupes politiques.

L'effectif maximum des commissaires est limité à vingt-et-un membres par le règlement du Sénat (sur un total de 321 sénateurs) ; à trente, par celui de l'Assemblée nationale (sur 577 députés). Le Bureau est élu au scrutin secret ; les postes de Président ou de Rapporteur, qui sont politiquement significatifs en raison du rôle joué par chacun d'eux, peuvent revenir à l'opposition.

B) Un processus destiné à prévenir toute ingérence vis-à-vis de l'Exécutif et de l'autorité judiciaire

a) Les commissions d'enquête, dont les investigations prolongées pourraient gêner le Gouvernement, ont une durée de vie limitée.

Leur mission prend fin à la remise de leur rapport, qui doit être déposé dans un délai de six mois ; d'abord fixé à quatre mois, le délai a été allongé en 1977 en raison de la complexité de certains problèmes abordés.

Par ailleurs, les commissions d'enquête ne peuvent être reconstituées avec le même objet dans la même assemblée avant un délai de 12 mois après la fin de leur mission.

Leurs pouvoirs sont également suspendus par la clôture de la session, à moins que l'assemblée n'en décide autrement. Observons à ce propos que l'instauration en 1995 d'une session parlementaire unique, au lieu des deux sessions initialement prévues, a favorisé l'exercice du contrôle parlementaire, en élargissant ses possibilités d'action.

En raison du fait majoritaire, la marge de manœuvre de l'Assemblée nationale à l'égard du Gouvernement demeure très relative ; le Sénat, qui est déjà plus indépendant en période de concordance des majorités gouvernementale et sénatoriale, se montre encore plus incisif en période de cohabitation, ce qui a pu générer des tensions avec le gouvernement.²⁰

b) L'ordonnance de 1958 prohibe expressément la création d'une commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires, et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

C'est pourquoi, la proposition de résolution doit être notifiée dès son dépôt au ministre de la Justice par le Président de l'assemblée concernée ; à ce stade toutefois, il s'agit d'une simple information n'empêchant pas le dépôt de la résolution.

Le problème de la délimitation précise des domaines respectifs de l'enquête parlementaire et des investigations judiciaires s'avère très délicat et a donné lieu à une jurisprudence assez complexe. Ainsi, l'existence de poursuites n'interdit pas la création d'une commission d'enquête, mais limite ses pouvoirs d'investigation aux faits qui ne sont pas examinés par l'autorité judiciaire.

²⁰ Une commission d'enquête sénatoriale, constituée après la décision gouvernementale de réduire à 35h la durée hebdomadaire du temps de travail, a produit en 1998 un rapport intitulé : « réduction autoritaire du temps de travail à 35h : on ne spéculait pas avec les espoirs des Français ». Le Premier ministre a indiqué au Président du Sénat que « le contrôle a priori sur les conditions d'élaboration de la politique menée par le gouvernement ...pouvait avoir des incidences graves sur le fonctionnement des pouvoirs publics ». Dans sa réponse, le Président du Sénat a notamment rappelé qu'il n'appartient pas au Premier ministre de se prononcer sur l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête au regard de la séparation des pouvoirs, et encore moins sur la légitimité du vote de l'assemblée qui décide de les créer.

Quoiqu'il en soit, les travaux d'une commission d'enquête sont automatiquement interrompus par l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

II – UN ROLE D'INFORMATION, PLUS QUE DE CONTROLE ; UNE CAPACITE D'INFLUENCE, SANS POUVOIR DE CONTRAINTE

Aux termes de l'ordonnance de 1958: « les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information...en vue de les soumettre à l'assemblée qui les a créées » (cf. article 6).

Si pour des raisons historiques, le texte n'a reconnu aucun moyen d'action à ces commissions, les modifications substantielles introduites en 1977 et 1991 leur ont permis d'exercer cette mission de manière plus satisfaisante. Bien que dépourvus de tout caractère contraignant, leurs travaux peuvent contribuer à améliorer la législation.

A) Un rôle d'information progressivement élargi

a) Des « soupapes de sécurité » en période de crise

Les commissions d'enquête se constituent souvent sur des sujets sensibles. Leur création peut d'ailleurs répondre à une pression de la rue et permettre au gouvernement, par le jeu des majorités de soutien au sein des assemblées, de confier des dossiers politiquement délicats pour un exécutif en place, à une structure parlementaire multipartisane.

Il suffit, pour illustrer ce propos, d'évoquer quelques thèmes qui ont fait l'objet d'une enquête parlementaire à l'Assemblée nationale au cours de la précédente législature :

- commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur créée à la suite de l'explosion, en septembre 2001, de l'usine d'engrais chimiques AZF, située à Toulouse.

- commission d'enquête sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage constituée dans un contexte marqué par l'augmentation des cas d'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine) à l'automne 2000 ;

- commission d'enquête sur la situation financière, patrimoniale et fiscale des sectes, ainsi que sur leurs activités économiques et leurs relations avec les milieux économiques et financiers (1999) .

b) Des méthodes d'investigation facilitées.

- Ainsi, *s'agissant des auditions*, qui est la technique la plus employée et sans doute la plus efficace, la réforme de 1977 a conféré aux commissions d'enquête un droit de citation directe, assorti de sanctions pénales, d'ailleurs aggravées par la loi de 1991, et éventuellement d'une interdiction temporaire d'exercice des droits civiques.

- En outre, depuis 1977, les rapporteurs sont habilités à mener des *investigations sur pièce et sur place* et à se faire communiquer tous documents de service (sauf ceux protégés par le secret défense, ou concernant la sécurité intérieure...). La limite à ce pouvoir d'investigation réside dans le respect de la séparation entre l'autorité judiciaire et les autres pouvoirs.

- *La levée du secret* en 1991 a simplifié le fonctionnement des commissions et a accru l'impact de leurs travaux auprès du public. Chaque commission est libre d'organiser la publicité des auditions par les moyens de son choix : ouverture au public, à la presse écrite et audiovisuelle...La levée du secret n'est toutefois pas une obligation car dans certains cas, la confidentialité peut seule garantir la sincérité des dépositions. C'est pourquoi les commissions d'enquête peuvent décider le huis-clos des auditions.

Il faut préciser que le secret continue à s'appliquer aux autres travaux des commissions (par exemple leurs délibérations internes concernant l'élaboration du rapport) afin d'assurer aux commissaires une totale indépendance. C'est la publication du rapport qui autorise leur divulgation.

A) Une capacité d'influence, sans pouvoir de contrainte.

On a vu que la création d'une commission d'enquête était subordonnée à une volonté politique, que sa composition et son fonctionnement demeuraient sous le contrôle du gouvernement. Par ailleurs, le principe de séparation des pouvoirs interdit à une telle structure d'agir au lieu et place de l'administration ou de prendre des sanctions. Mais pour que les investigations parlementaires aient un sens, elles doivent avoir des implications concrètes. En fait, les

commissions d'enquête exercent une influence non négligeable en stimulant l'action gouvernementale, judiciaire et l'activité parlementaire.

a) L'orientation de l'action gouvernementale

Les commissions d'enquête pratiquent une critique constructive en suggérant des remèdes aux maux qu'elles révèlent. Les conclusions et propositions occupent en général une grande place dans leurs rapports, qui depuis la réforme de 1977 sont publiés de droit ; ces documents reflètent évidemment l'opinion de la majorité de la commission, mais l'usage est d'intégrer dans une partie distincte l'opinion des commissaires minoritaires.

La discussion des conclusions contenues dans les rapports n'est prévue par aucun texte, mais les assemblées peuvent les évoquer en utilisant les procédures du droit parlementaire classique, en posant notamment des questions au gouvernement.

Et si les conclusions ne constituent pas, par elles-mêmes des décisions, la publication des rapports et l'écho donné aux travaux dans les médias incitent le gouvernement à accepter certaines suggestions, ou le placent vis-à-vis de l'opinion dans une quasi-obligation d'agir lorsque le domaine est sensible.

C'est ainsi, par exemple, qu'à la suite des travaux de la commission d'enquête créée au Sénat, en 1991, sur la « gestion des services, organismes et administrations chargés d'organiser et de gérer la collecte des produits sanguins utilisés à des fins médicales », dans le cadre de l'affaire dite « du sang contaminé », le ministre de la Santé a déposé un projet de loi réformant l'organisation de la transfusion sanguine ; de même, les travaux de la commission d'enquête sur les tribunaux de commerce, créée en 1998 à l'Assemblée nationale, ont suscité le dépôt en 2000 de trois projets de lois (dont un projet de loi organique) relatifs à la justice commerciale.

b) La faculté de susciter l'action judiciaire

En menant leurs investigations, les commissions d'enquête peuvent découvrir des faits délictueux. Sans pouvoir les qualifier juridiquement, ni se prononcer sur la sanction applicable, elles peuvent transmettre les informations recueillies au Ministère de la Justice, à sa demande, aux fins d'ouverture d'une enquête judiciaire.

c) La stimulation de l'activité parlementaire

Les commissions permanentes, quant à elles, peuvent reprendre une question examinée par une commission d'enquête, et compléter ses investigations ; il arrive en outre que d'anciens membres d'une commission d'enquête s'associent au dépôt d'une proposition de loi destinée à remédier aux insuffisances de la législation révélées lors de l'enquête.

Enfin, la création d'une commission d'enquête permet parfois au gouvernement d'agir par le biais de sa majorité parlementaire dans des domaines dans lesquels ses services ne peuvent intervenir directement pour des raisons politiques. Ce fut le cas de la création à l'Assemblée nationale, de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle²¹ ; il aurait été maladroit que les services du ministère du Travail se livrent à des investigations poussées dans un domaine traditionnellement géré par les partenaires sociaux –patronat et syndicats-. Les conclusions de la commission ont d'ailleurs eu pour conséquence des modifications législatives rapides et importantes.

Les commissions d'enquête tendent ainsi à mettre en oeuvre une collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif et l'autorité judiciaire en vue d'assurer la transparence des décisions gouvernementales et l'amélioration de la législation. C'est pourquoi elles sont progressivement devenues un instrument essentiel du contrôle parlementaire qui a pour objectif la protection du citoyen, principale raison d'être, au fond, de tout Etat de droit.

²¹ en 1994

XVème Assemblée régionale Europe
Bruxelles, 18–19 novembre 2002

*Rapport présenté par M. Jérôme Bignon
relatif à l'élargissement de l'Union européenne dans sa relation
avec la Francophonie : l'avenir de la langue française
dans les institutions européennes*

A la différence de ce que l'on observe dans de nombreuses organisations internationales, notamment aux Nations Unies, où l'anglais est massivement employé, le français tient une place privilégiée dans les institutions communautaires européennes. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs. A la création de la Communauté, l'implantation des institutions en terre francophone, le fait que le français était la seule des quatre langues officielles ayant un rayonnement international, l'implication très forte de la France comme pays fondateur, ont contribué à l'emploi du français comme langue principale, voire exclusive dans certaines instances (Cour de justice, salle de presse).

Si le français constitue toujours une langue de travail et de communication courante au sein de la Commission et du Conseil, sa situation appelle une grande vigilance, car son usage connaît un lent déclin depuis l'arrivée de l'anglais comme langue officielle avec l'adhésion du Royaume-Uni et de l'Irlande. Ce retrait progressif s'est accéléré à l'occasion des derniers élargissements, et il s'avère particulièrement marqué dans certains secteurs.

Dans ce contexte, la perspective, désormais très proche, de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale ne comporte pas seulement un risque quant à l'usage du français : c'est également un défi majeur pour le principe même du plurilinguisme européen.

Pourtant, la prise de conscience imposée par l'enjeu demeure insuffisante, et le règlement de la question du régime linguistique apparaît encore trop secondaire aux gouvernements confrontés aux efforts, certes considérables, qu'ils ont à mener afin d'assurer l'intégration des futurs membres dans l'ensemble européen.

1/ Le plurilinguisme dans l'Union européenne

a) Le principe

Le plurilinguisme constitue un principe fondamental de l'Union européenne, qu'il s'agisse des langues officielles et de travail, de la promotion de l'apprentissage des langues dans les systèmes éducatifs des Etats membres, ou de la prise en compte de la protection des consommateurs.

La nécessité pour l'Union européenne de maintenir, de défendre et même de valoriser la diversité linguistique est liée au fait qu'une volonté affirmée d'unité politique ne peut, à elle seule, maintenir ensemble des populations hétérogènes. C'est donc le respect de la diversité, et non la recherche d'une improbable uniformisation, qui peut favoriser le rapprochement et l'entente entre les peuples.

Plus qu'un simple impératif juridique, le respect du plurilinguisme dans l'Union apparaît ainsi comme le reflet, dans le domaine linguistique et donc culturel, d'une certaine conception politique de l'Europe.

Par ailleurs, le respect de la diversité linguistique s'avère d'autant plus crucial que les institutions européennes font face depuis quelques années à une montée de critiques sur son caractère trop bureaucratique, les contraignant à se réformer dans le sens d'une meilleure transparence et d'une plus grande proximité des citoyens.

b) Les textes

Le régime linguistique de l'Union européenne fait l'objet d'un texte, le règlement n°1 du 15 avril 1958, dont l'article premier, complété à l'occasion de chaque élargissement, pose le principe d'égalité des langues officielles et de travail. Il stipule que « les langues officielles et les langues de travail des institutions de l'Union sont l'allemand, l'anglais, le danois, l'espagnol, le finnois, le français, le grec, l'italien, le néerlandais, le portugais et le suédois ». Selon le même règlement, les textes adressés aux institutions par un Etat membre sont rédigés dans l'une des onze langues officielles au choix, et la réponse est rédigée dans la même langue. De même, les règlements et autres textes de portée générale, ainsi que le Journal officiel des Communautés européennes, sont rédigés dans l'ensemble des onze langues.

L'article 8D du traité d'Amsterdam a élargi ce principe, en prévoyant que tout citoyen de l'Union peut correspondre avec les institutions dans l'une des douze langues du traité (les onze langues officielles ainsi que le gaélique).

Les règlements intérieurs des différentes institutions communautaires reprennent le principe du multilinguisme, soit de manière intégrale (c'est le cas du Parlement), soit en y apportant des adaptations. C'est ainsi que le français tient, de fait, une place privilégiée dans certaines instances de l'Union.

Il est, notamment, l'une des trois langues de travail effectives de la Commission, puisque le manuel des procédures opérationnelles de cette institution prévoit que « les documents soumis à l'approbation de la Commission en séance (...) doivent être disponibles au moins dans les langues nécessaires aux besoins des membres de la Commission (français, anglais, allemand) ». Le français est également, selon une pratique établie historiquement, l'une des trois langues de travail du Comité des Représentants Permanents (COREPER).

La Cour de justice des Communautés européennes applique quant à elle un régime linguistique particulier, qui confère une place privilégiée à la langue française. Celle-ci y est en effet l'unique langue de délibération. Pour la procédure en revanche, il est possible de choisir l'une des langues officielles ou le gaélique. La jurisprudence est publiée dans toutes les langues officielles.

2/ Un état des lieux du français dans les institutions européennes

Si la situation du français demeure satisfaisante au Parlement et à la Cour de justice, en raison du régime linguistique spécifique de ces deux institutions, elle s'avère de plus en plus préoccupante à la Commission ainsi qu'au Conseil.

L'un des indicateurs des usages linguistiques dans la pratique des institutions communautaires, significatif et quantifiable, est celui de la langue utilisée pour la première rédaction des textes produits, avant toute traduction éventuelle. Or à la Commission comme au Conseil, le recul du français comme langue de rédaction primaire, amorcé depuis 1993, se poursuit depuis lors malgré les deux exceptions observées en 1995 et 2000 sous les présidences françaises.

A la Commission, la part de l'anglais en tant que langue d'origine des documents est passée de 44,7 % en 1997 à 57 % en 2001, et celle du français de 38,5 % à 30 % (la part de l'allemand demeure marginale autour de 5 %).

Au Conseil, l'évolution est encore plus défavorable puisque sur la même période, la part de l'anglais a progressé de 41 % à 57 %, et celle du français s'est effondrée de 42 % à 28 %.

L'élargissement aux pays d'Europe du Nord, mal préparé sur le plan linguistique, a eu un effet important sur ce recul, les scandinaves marquant une nette préférence pour l'anglais. Il s'y ajoute que la maîtrise de cette langue se répand au détriment du français chez les jeunes générations de diplomates et fonctionnaires internationaux issues des pays latins.

Cette tendance de fond est parfois difficile à appréhender car dans la pratique l'utilisation des langues est très variable au sein d'une même institution et s'opère sous des facteurs multiples : nature du secteur, origine et connaissances linguistiques de l'encadrement, etc. Par exemple, à la Commission, certaines directions sont majoritairement francophones (agriculture, pêche, politique régionale et de cohésion), d'autres plutôt anglophones (technologie, énergie, industrie, environnement et transports, développement et élargissement).

Durant les réunions officielles toutefois, les règles sont toujours respectées au niveau du Conseil (interprétation de et vers toutes les langues) et du COREPER (français, allemand, anglais).

3/ La question linguistique dans la préparation à l'élargissement

a) L'état de la francophonie dans les pays candidats

A l'exception de la Roumanie, qui ne fera toutefois pas partie de la première « vague » d'adhésions à l'Union européenne prévue en 2004, les pays candidats s'avèrent globalement peu francophones.

Dans la plupart d'entre eux, le français ne constitue en effet que la troisième langue étrangère enseignée, voire la quatrième en Pologne, pays candidat le plus peuplé, où, selon les dernières données disponibles (1998), seulement 5 % des élèves apprennent notre langue, très loin derrière l'anglais

(35 %), l'allemand (23 %) et le russe (22 %). Même si la situation est un peu plus favorable en Hongrie (8 % des élèves), en Slovaquie (11 %) et en République tchèque (13 %), la domination de l'anglais, suivi de peu par l'allemand, est écrasante.

En l'absence d'une mobilisation efficace des francophones, l'entrée de ces pays dans l'Union européenne aurait ainsi comme effet naturel d'accélérer la tendance, déjà observée, vers une suprématie absolue de l'anglais. Elle renforcerait également, dans une moindre mesure, la position de l'allemand comme langue de travail.

Dans ce contexte les pays candidats, soucieux de voir leur propre langue et leur culture trouver leur juste place dans l'Union, cherchent à diversifier leurs partenaires et marquent notamment un intérêt croissant pour la Francophonie. Cette attitude s'explique en premier lieu par le statut de langue de travail que détient notre langue au sein des institutions européennes et du rôle moteur joué par la France dans la construction de l'Europe. Mais il reflète aussi un soutien aux principes de diversité culturelle et de multilinguisme promus par la Francophonie, et qui apparaissent à des nations petites ou moyennes comme un moyen de sauvegarder leur identité face au processus de mondialisation en cours.

Ce sont ces motifs qui ont incité la majorité des pays candidats, y compris les moins traditionnellement francophones, à solliciter un statut de membre ou d'observateur au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie. Ils ont également, pour la plupart, mené dans la période récente des réformes de leurs systèmes éducatifs visant à diversifier leur offre en matière d'apprentissage de langues étrangères, qui ont largement profité au français. Ainsi, en République tchèque par exemple, le nombre de lycéens qui apprennent le français a triplé depuis 1990.

Ces dispositions favorables à la position de notre langue dans ces pays appellent à l'évidence un encouragement fort et un appui concret de la part des partenaires de la Francophonie.

b) Un monolinguisme de fait dans le cadre des négociations d'adhésion

Dans les faits, c'est l'ensemble des relations extérieures de l'Union qui sont marquées par un monolinguisme anglophone, qu'il s'agisse des relations

bilatérales avec des pays ou groupes de pays tiers, ou avec d'autres organisations internationales.

S'agissant des négociations d'adhésion en cours, domaine clé pour l'avenir du plurilinguisme en Europe, on observe également un recours massif à l'anglais :

- les conférences intergouvernementales d'adhésion se déroulent exclusivement en anglais, y compris avec les représentants des pays membres ou observateurs de l'Organisation internationale de la Francophonie ;
- les pays candidats traduisent l'acquis communautaire à partir de l'anglais, qui est la seule version linguistique qui leur est transmise ;
- les documents relatifs au travail de rédaction des traités sont exclusivement disponibles en anglais ;
- au sein du groupe « élargissement », qui fonctionne selon le régime COREPER, la langue dominante est l'anglais, seules les représentants allemand et autrichien s'exprimant en allemand, et le représentant français en français.

En conséquence, la Roumanie et la Bulgarie, qui avaient initialement prévu de conduire les négociations en français, ont été contraintes de le faire en anglais.

De même le programme de coopération PHARE est presque intégralement mené en anglais et, à travers lui, les pays candidats perçoivent l'Union européenne comme une entité anglophone. Par ailleurs le recours exclusif à la langue anglaise pour la soumission et le suivi des appels d'offres dans le cadre de ces programmes n'est pas sans léser gravement les intérêts des entreprises et des organismes des pays membres non anglophones.

Enfin, dans le cadre de sa stratégie de pré-adhésion, la Commission a lancé en 1997 un programme d'assistance multilingue, dénommé TAIEX, qui vise à doter chacun des pays candidats de ressources en interprètes et traducteurs en nombre suffisant, et spécifiquement formés pour faire face aux nouveaux besoins. Or, de façon surprenante, les documents présentant TAIEX sont rédigés uniquement dans les langues des pays candidats et en

anglais, ce qui est d'autant plus paradoxal que ce programme est normalement ouvert pour former des spécialistes à l'ensemble des langues officielles de l'Union.

c) Le Parlement européen s'oriente vers un « multilinguisme maîtrisé »

Contrairement aux règlements internes du Conseil et de la Commission permettant de déroger au multilinguisme intégral, celui du Parlement est incontournable quant à l'application du principe de la pleine égalité des langues, qui est considéré comme nécessaire au respect de la légitimité démocratique de l'institution. En effet, cette légitimité du Parlement européen découle de sa représentativité : il est élu par l'ensemble des citoyens de l'Union européenne et adopte la législation applicable dans tous les Etats membres. D'autre part, il ne serait évidemment pas concevable que l'accès au statut de député européen, de même que l'exercice de cette fonction, puissent être liés à la possession d'aptitudes linguistiques particulières. Par conséquent, ce statut unique du Parlement européen ne lui permet pas, à l'instar d'autres assemblées internationales (telles celle du Conseil de l'Europe ou l'Assemblée de l'Atlantique Nord) de se contenter d'un régime linguistique restreint. Il apparaît de fait comme l'institution communautaire la plus concernée par l'utilisation des langues dans la perspective de l'élargissement.

Toutefois, il est très vite apparu que l'institution serait confrontée au difficile défi de concilier d'évidentes exigences budgétaires avec l'intouchable principe de l'égalité des langues. En effet le coût du multilinguisme au Parlement, avec 11 langues officielles, est estimé à 275 millions d'euros en 2002, tous frais confondus (interprétation, traduction, cours de langues, frais matériels et de fonctionnement), ce qui représente environ 30 % du budget global. Si, en 2004, l'institution fonctionne en 21 langues, sans correctif de gestion, le budget annuel de ce multilinguisme intégral devrait dépasser le milliard d'euros.

C'est pourquoi dès 1997, un groupe de travail sur « le multilinguisme dans la perspective de l'élargissement » avait été institué par le Bureau du Parlement. Son rapport final (ou « rapport Cot ») fut adopté en 1999. Il faisait des propositions pour une application rationnelle du multilinguisme et a fortement inspiré le rapport sur « la préparation du Parlement à l'Union européenne élargie » (« rapport Podesta »), adopté par le Bureau le 3 septembre 2001.

Ce rapport suggère une nouvelle forme d'organisation intitulée « multilinguisme maîtrisé » dont la principale disposition prévoit l'utilisation d'une ou deux langues pivot, ce qui signifie que la traduction et l'interprétation des 21 langues « sources » se ferait d'abord vers cette (ou ces) langue(s) puis, de là, vers les 19 autres langues.

S'agissant de l'interprétation, chaque allocution dans une langue source ne devrait donc plus être interprétée simultanément dans toutes les autres, ce qui nécessiterait un moins grand nombre d'interprètes. Il en irait de même pour la traduction. En outre, chaque traducteur ou interprète à la source devrait maîtriser une seconde langue active relativement courante : il serait en effet probablement difficile de recruter des effectifs suffisants capables d'interpréter ou de traduire du tchèque en grec, ou du polonais en portugais, par exemple.

Si ce schéma, par son pragmatisme, peut apparaître comme un bon compromis, la plus grande vigilance s'impose toutefois. Il serait en effet inacceptable de ne retenir qu'une seule langue pivot, pour laquelle le choix de l'anglais s'imposerait inévitablement, entraînant à terme l'instauration progressive d'un monolinguisme de fait.

La solution la plus souhaitable serait probablement que ces futures langues pivot correspondent aux trois langues de travail à la Commission (allemand, anglais, français), qui sont aussi et par voie de conséquence les langues dans lesquelles sont déposés la plupart des documents de base au Parlement.

d) Le débat à la Commission et au Conseil

Contrairement au Parlement, ni la Commission ni le Conseil n'ont pris position sur les conséquences de l'élargissement dans le domaine linguistique.

Un débat, bien que non officiel, a lieu à Bruxelles autour de la maîtrise de la question linguistique, de nombreuses voix soulignant la difficulté pratique d'assumer les 420 combinaisons possibles entre les 21 idiomes de la future Europe élargie (contre 110 combinaisons pour 11 langues officielles aujourd'hui).

Afin que la question globale du plurilinguisme dans l'Union élargie puisse être tranchée sur le plan politique, il conviendrait sans doute qu'elle

soit examinée et débattue avec plus de transparence, et dans un cadre approprié qui pourrait éventuellement être la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Le Conseil européen de Séville, qui s'est tenu les 21 et 22 juin 2002, s'est quant à lui proposé d'« étudier la question de l'utilisation des langues dans la perspective d'une Union élargie et les moyens pratiques d'améliorer la situation actuelle sans remettre en cause les principes de base ». Un premier rapport devrait être présenté au Conseil de Copenhague en décembre 2002, mais il semble que la réflexion soit encore peu avancée. Il semblerait souhaitable qu'à l'occasion de cette réunion à haut niveau, qui entérinera la première phase de l'élargissement aux pays d'Europe de l'Est, les pays francophones prennent une initiative forte visant à formaliser un régime de trois ou quatre langues de travail, qui seraient également des langues pivot pour la traduction et l'interprétation.

4/ Les actions menées pour défendre la place du français, notamment dans la perspective de l'élargissement

a) Une vigilance constante des autorités concernées

Les autorités françaises concernées par la situation du français dans les institutions européennes (notamment la Représentation permanente française à Bruxelles et la Délégation générale à la langue française) exercent une vigilance constante quant au respect du régime linguistique. Des interventions officielles sont parfois nécessaires et permettent de remédier à certaines situations, comme en témoigne l'amélioration récente de la place du français sur les serveurs Internet de la Commission.

b) Le plan d'action pluriannuel pour le français

Il est satisfaisant de constater que les tentatives d'inverser la tendance défavorable au français dans les institutions européennes, longtemps limitées à des actions ponctuelles bilatérales, s'inscrivent désormais aussi dans un cadre francophone multilatéral, ce qui en améliore considérablement la cohérence et en accroît les moyens.

Ainsi, le 11 janvier 2002 a été adopté un plan d'action pluriannuel pour le français, dans la perspective de l'élargissement. Associant la France, la Communauté française de Wallonie-Bruxelles, le Luxembourg et l'Agence

intergouvernementale de la Francophonie, il s'agit d'un programme de formation en français de nombreux fonctionnaires, diplomates, interprètes et traducteurs des pays candidats à l'adhésion.

Parmi les actions les plus représentatives conduites en 2002 figurent notamment :

- deux stages régionaux, l'un à Vilnius, l'autre à Istanbul, pour les traducteurs francophones des pays candidats ;
- plusieurs stages organisés par le Centre européen de langue française (CELF), à Bruxelles, en particulier pour les fonctionnaires et pour les formateurs des filières d'interprétation des pays candidats ;
- la mise en place de bourses permettant d'assurer le perfectionnement des traducteurs francophones de la Commission dans les langues des pays candidats ;
- des formations destinées à des personnels spécifiques, notamment des fonctionnaires des pays candidats chargés des questions agricoles ou des journalistes francophones desdits pays ;
- l'accueil de fonctionnaires de ces pays chez des personnels français travaillant à la Commission ou à la représentation permanente.

L'intérêt de ces actions est de créer en Europe, et particulièrement dans les pays candidats à l'adhésion, un vivier de personnes qualifiées qui, lorsqu'elles rejoindront les institutions européennes ou travailleront en liaison avec elles, seront en mesure de s'exprimer dans notre langue d'une manière opérationnelle.

c) Un début de rapprochement avec le partenaire allemand

Il apparaît que la survie en Europe d'une deuxième langue vivante à côté de l'anglais ne peut être assurée par une concurrence entre le français et l'allemand, l'autre grande langue européenne, au détriment de l'un ou de l'autre. Cette survie passe au contraire par leur alliance, toute autre stratégie serait suicidaire.

Dans ce contexte, l'idée d'associer l'Allemagne à la Francophonie, paradoxale en apparence, peut s'avérer intéressante pour les deux parties. En effet l'attachement à la langue n'est pas moins grand chez les

germanophones que chez les francophones (le grand hebdomadaire « Stern » a récemment lancé l'idée d'une loi de type « loi Toubon » contre l'hégémonie de l'anglo-américain et pour la défense de l'allemand), mais surtout la revendication politique du gouvernement allemand de voir accorder sa vraie place à la langue allemande au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe ouvre une fenêtre d'opportunité pour une alliance en faveur de la diversité linguistique.

Un début de solidarité s'est manifesté lorsque, au printemps 2001, la Commission, dans le cadre d'un processus de réforme de ses méthodes de fonctionnement interne, a proposé de simplifier le dispositif linguistique en vigueur dans les procédures décisionnelles. Ce projet prévoyait que l'ouverture et la clôture du protocole d'approbation des textes par le collège des Commissaires se fasse dans une seule langue, qui aurait été dans les faits essentiellement l'anglais. Cette initiative a donné lieu, le 2 juillet 2001, à une lettre de protestation conjointe des ministres des affaires étrangères français et allemand, qui a abouti au retrait du projet.

Autre initiative commune, la France soutient avec l'Allemagne un projet susceptible de maintenir un multilinguisme de fait dans les institutions, en exigeant que les fonctionnaires européens recrutés à l'avenir maîtrisent deux langues étrangères (au lieu d'une actuellement) en plus de leur langue maternelle.

Le maintien du plurilinguisme dans les institutions communautaires dépasse de beaucoup les seuls intérêts de la France et des pays francophones d'Europe : il est la garantie de la qualité de rédaction des textes, il assure un débat et des négociations plus démocratiques et il contribue à éviter de promouvoir un seul modèle de pensée et d'organisation.

Dans le contexte de l'élargissement, le français peut par ailleurs jouer un rôle considérable de « langue d'équilibre », largement souhaité par les pays candidats à l'adhésion où l'on redoute certes l'hégémonie de l'anglo-américain, mais aussi le cumul par l'Allemagne de la supériorité démographique, économique et culturelle.

Il est du *devoir des parlementaires francophones d'Europe d'appeler* nos gouvernements respectifs à prendre rapidement toute la mesure de l'enjeu, qui est considérable : l'Europe constitue en effet le cœur historique de la communauté francophone, et les efforts pour promouvoir la langue française doivent s'y porter en priorité. Or le précédent élargissement a conduit à une érosion sensible de la position du français dans les institutions européennes. En l'absence d'une mobilisation forte et résolue de l'ensemble des partenaires de la Francophonie, le prochain risquerait de lui être fatal.

Le projet de résolution annexé au présent rapport se veut le reflet d'une volonté politique de maintien du principe du multilinguisme dans les institutions de la future Europe élargie.

Résolution

L'Assemblée régionale Europe de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), réunie les 18 et 19 novembre 2002 à Bruxelles ;

Considérant que le prochain élargissement constitue une chance historique qui renforce l'Union européenne dans la diversité et la richesse de son patrimoine commun ;

Consciente, dès lors, de l'enjeu que représente cet élargissement dans le domaine linguistique ;

Rappelant que le plurilinguisme constitue un principe fondamental de l'Union européenne, établi par les traités ;

Préoccupée par l'érosion progressive de la position du français dans la quasi-totalité des institutions de l'Union, notamment en tant que langue de travail à la Commission ;

Dénonçant les pratiques qui favorisent insidieusement le monolinguisme de fait ;

Estimant à cet égard inacceptable que l'ensemble des négociations d'adhésion avec les pays candidats se déroulent exclusivement en anglais ;

Souhaite que le maintien du plurilinguisme dans la future Europe élargie fasse l'objet d'une réflexion institutionnelle au sein de l'Union, et spécialement dans le cadre des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe ;

Demande avec insistance que les négociations relatives à l'adhésion des pays candidats à l'Union européenne soient menées dans les trois langues de travail de la Commission ;

Encourage les partenaires francophones initiateurs du plan d'action pluriannuel pour le français à poursuivre et renforcer les actions de formation au profit des fonctionnaires, des diplomates, des interprètes et des traducteurs des pays candidats appelés à travailler dans les institutions européennes ;

Soutient le principe visant à exiger des candidats aux concours organisés par les institutions européennes la maîtrise de deux langues officielles de l'Union, en plus de leur langue maternelle ;

Recommande d'une manière générale aux gouvernements des pays européens membres de l'OIF ainsi qu'à cette organisation de développer des synergies et d'envisager des actions communes avec d'autres partenaires linguistiques ;

Recommande à cet égard que le partenariat déjà entamé avec succès avec l'Allemagne soit complété par une action commune avec les pays de langue latine ;

Demande aux représentations permanentes des pays francophones à Bruxelles d'exercer une vigilance constante quant à l'utilisation du français par les fonctionnaires européens ressortissants de leurs pays respectifs dans le cadre de leurs fonctions ;

Demande aux gouvernements membres de l'Union européenne de doter les services de traduction et d'interprétation des institutions européennes des ressources nécessaires pour leur permettre de faire face aux besoins liés à l'accroissement des langues officielles dans l'Europe élargie ;

Encourage les parlementaires francophones du Parlement européen de se constituer en intergroupe reconnu par ledit Parlement et dans ce cadre, de mener une réflexion tendant à la mise en place d'une structure de veille multilatérale sur l'application du régime linguistique de l'Union, s'inspirant des méthodes de contrôle utilisées dans les pays européens pratiquant le plurilinguisme ;

Demande enfin au Bureau du Parlement européen de porter le nombre des futures langues pivot prévues dans son projet de « multilinguisme maîtrisé » à trois ou quatre, incluant le français.

*Rapport présenté par Mme Annie David
relatif à la promotion du cinéma européen*

I - Un état des lieux du cinéma français encourageant

1.- La fréquentation des salles

Depuis quelques années, le cinéma français observe une progression de la fréquentation des salles, due à la répartition équilibrée des salles sur l'ensemble du territoire et à la généralisation des multiplexes.

En 2000, les entrées ont été au nombre de 166 millions pour 31,7 millions de spectateurs, ce qui correspond à une moyenne de 5 films par an par spectateur. Ce nombre est très supérieur à la moyenne des grands pays européens.

2.- L'exploitation des salles

Le cinéma américain a progressé en 2000 de 24 % pour atteindre 62 % des parts du marché, l'évolution étant similaire dans les autres pays européens.

La part du cinéma français est de 30 %, la moyenne du film national dans les autres pays européens étant de 17 %.

Le nombre de salles actives en 2000 était de 5.103, soit 124 (ouverture ou réouverture) de plus qu'en 1999. La progression s'est faite en province, le nombre de salles étant resté stable en région parisienne. Elle est due principalement à la création de multiplexes : 16 des 63 établissements créés, dont trois dans des agglomérations de moins de 100 000 habitants. La répartition de l'équipement cinématographique est équilibrée sur le territoire français, à l'inverse des autres pays européens où les salles sont souvent absentes des petites agglomérations et des communes rurales. La modernisation touche l'ensemble des salles.

Les salles multiplexes ont dans un premier temps posé le problème de la survie des petites salles de cinéma, d'où une réglementation ciblée. La procédure d'autorisation est soumise à plusieurs critères : le multiplexe ne doit pas dépasser 800 places, respecter des engagements de programmation afin que la diversité de l'offre des films dans les salles soit préservée, notamment en faveur du cinéma européen, et vis-à-vis des autres établissements de la zone, et se soumettre à des règles architecturales. Toutefois, il semble que la réalisation de ces salles soient arrivée à saturation et que les agglomérations soient dorénavant équipées.

Une formule d'abonnement offrant droit à un nombre illimité d'entrée a été lancée en 2000 par plusieurs opérateurs. Elle devrait être en vigueur à la fin de l'année, le texte du décret d'application étant paru au Journal officiel du 24 octobre 2002.

3.- La production

En 2000, 171 longs métrages ont été agréés, la moyenne étant de 149 œuvres par an pour les dix dernières années. Les capitaux investis ont atteint 0,80 milliard d'euros.

Parmi ces longs métrages, 37 % sont des premiers films, financés pour une large part par les chaînes de télévision, sous la forme de coproductions ou de téléachats, dont 64 % par Canal Plus et le reste par les chaînes hertziennes et TPS Cinéma.

II – Le financement des films français

1.- Les investisseurs

Les deux investisseurs principaux sont les producteurs (31,9 %) et les pré-achats des chaînes de télévision (31,2 %). Canal Plus a investi 145,50 millions d'euros en 2000, soit 22 % des investissements français dans les œuvres agréées. Il intervient dans le financement de 70 % des films français. La participation des chaînes en clair s'établit à 85,48 millions d'euros.

Il est à noter que la situation actuelle de Canal Plus risque d'entraîner une remise en cause du financement de la production cinématographique, et que de nouvelles pistes sont à trouver. L'une d'entre elles pourrait être l'augmentation de la contribution de la vidéo au financement des films.

Les autres investisseurs sont les distributeurs (6,5 %), la SOFICA (5,7 %) et le soutien public (10,2 %).

2.- le budget du cinéma inscrit dans la loi de finances

En 2002, le budget du cinéma s'est élevé à 281,54 millions d'euros, en progression de 3,1 % par rapport à l'année précédente, dont 234,75 millions d'euros provenant de la section « cinéma » du compte d'affectation spéciale du Trésor destiné au soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels, et 46,79 millions d'euros correspondant aux dotations budgétaires du ministère de la culture destinées au financement des missions d'animation culturelle, de conservation et de diffusion patrimoniale. Il faut également compter sur l'augmentation du

rendement de la taxe additionnelle sur le prix des places due à la fréquentation plus importante des salles de cinéma (+ 6,6 %).

Le compte de soutien à l'industrie cinématographique est également approvisionné par la taxe sur les chaînes de télévision évaluée à 330,08 millions d'euros. La taxe sur les encaissements réalisés sur la commercialisation des vidéogrammes est estimée à 12,65 millions d'euros, et bénéficie à 85 % à la section cinéma.

Dans le cadre de ce compte de soutien géré par le Centre National de la Cinématographie (CNC), les distributeurs peuvent bénéficier d'un soutien financier automatique et sélectif. Le mécanisme du soutien automatique permet d'attribuer aux distributeurs de films français des allocations de soutien proportionnelles aux recettes d'exploitation des films en salle. Le soutien sélectif permet de soutenir les entreprises de distribution indépendantes.

Les dotations directes du ministère de la culture se décomposent de la façon suivante :

- dotation de fonctionnement du CNC : 3,06 millions d'euros
- crédits d'intervention affectés au CNC pour le secteur cinématographique : 35,8 millions d'euros
- dépenses d'investissement gérées par le CNC : 7,93 millions d'euros. Ces crédits sont destinés à la poursuite du plan de restauration des films anciens, à l'enrichissement des collections patrimoniales, au renouvellement des équipements de l'école nationale supérieure des métiers de l'image et du son, et aux travaux de sécurité et de conservation réalisés au service des archives du film de Bois d'Arcy.

III – La politique de soutien

Elle se manifeste de différentes façons :

- *soutien à la production, à la distribution et à l'exploitation (avance sur recettes, subventions et garanties d'exploitation...)* ;
- *conservation et enrichissement des collections : dépôt légal, sauvegarde du patrimoine (restauration des films anciens)* ;

- valorisation et diffusion du patrimoine à travers la Cinémathèque française, la Bifi, l'Institut Lumière ou la Cinémathèque de Toulouse ;
- création et ouverture en 2003 de la Maison du Cinéma, dénommée « projet du 51, rue de Bercy » qui accueillera des salles de projection, un musée du cinéma, des médiathèques, des expositions temporaires, des activités d'éducation au cinéma et la consultation de collections de films ;
- enseignement du cinéma dans les établissements scolaires et enseignement professionnel ;
- de nombreuses initiatives existent au plan local : le CNC et les collectivités territoriales mènent des actions de sensibilisation du jeune public et des actions de promotion du cinéma. Les collectivités locales interviennent par ailleurs dans le financement des salles de cinéma ;
- l'Agence pour le développement régional du cinéma (ADRC) concourt également à l'animation des politiques locales en faveur du cinéma en assurant le maintien d'une offre cinématographique dans les villes petites et moyennes.

IV – La promotion du cinéma français

Elle est assurée par le CNC qui apporte son concours à l'organisation de festivals et la participation à des opérations de promotion telles que la fête du cinéma. Le CNC contribue au financement d'une trentaine d'associations qui promeuvent ou font circuler des œuvres de qualité ou participent à des actions d'éducation à l'image ou de démocratisation de la culture cinématographique à travers les salles classées « art est essai » et « recherche ».

1.- Les aides directes à l'exportation

Le CNC a mis en place un dispositif d'aides directes à l'exportation, divisé en trois volets :

- une aide destinée à soutenir les stratégies des producteurs et des exportateurs français par le financement de matériels de prospection ;
- une aide à la distribution des films français à l'étranger destinée aux distributeurs ;
- une aide au sous-titrage des films ayant pour objet d'encourager la diffusion des films français dans les pays hispanophones.

2.- Unifrance film

Financé à 80 % par le CNC, le budget d'Unifrance Film s'élevait en 2001 à 7,62 millions d'euros. Unifrance Film a pour mission la promotion, la

communication et l'information autour des films français à travers des manifestations internationales consacrées au cinéma français telles que les festivals de Yokohama et d'Acapulco, et les « rendez-vous européens ».

Deuxième partie : La promotion du cinéma européen

I - Action de réglementation : télévision sans frontières

La directive télévision sans frontières constitue l'élément le plus important de cette politique. Elle permet à la production européenne d'être assurée d'une diffusion et d'un traitement privilégié par rapport aux œuvres des pays tiers.

II - Action de soutien :

1 - Le programme MEDIA

a) Le programme MEDIA II (1996-2000)

Ce programme communautaire de soutien aux industries cinématographiques, audiovisuelles et multimédias, adopté en 1995, comportait plusieurs domaines d'intervention :

- la formation professionnelle et la formation continue (25 % du budget du programme) ont donné lieu à 5.732 actions de formation en Europe, destinées à former les professionnels dans les domaines de l'écriture de scénario (765 actions de formation continue et 72 formations initiales), la gestion de production (2.414 et 337) et les nouvelles technologies (916 et 1.228), pour une enveloppe globale de 40 M €. Media II a accueilli 5.395 participants, dont 666 français. Les principaux pays bénéficiaires étaient la Belgique, la Grande Bretagne et la France ;

- le développement : soutien au développement de projets (25 % du budget) dont la France était, avec l'Angleterre, la première bénéficiaire (près de la moitié du montant total des aides). Son budget s'est élevé à 72 M €. Il a financé 1690 projets individuels de 17 pays différents, sur 11.400 demandes ;

- la distribution (50 % du budget, soit 155,61 M €) sous forme principalement d'un soutien sélectif et d'une aide à la diffusion télévisuelle. Ce volet concernait la distribution cinéma, l'exploitation en salles, la distribution vidéo,

la distribution TV et la promotion. Le soutien sélectif à la distribution a représenté plus de 40 % des aides accordées ;

- la promotion : la Communauté européenne a financé d'importants festivals, notamment internationaux, qui ont permis de montrer dans de bonnes conditions la production européenne, en soutenant notamment les festivals de Cannes, d'Annecy, de Clermont-Ferrand et des marchés tels le Midem ou le Mipcom. Le montant total s'est élevé à 9,215 M €. 212 sociétés européennes ont bénéficié de ces aides, dont 29 françaises.

b) Le programme MEDIA Plus (2001-2005)

Ce programme reprend la structure de Media II, en la renforçant dans trois directions :

- renforcement budgétaire : Media Plus est doté d'un budget de 400 M € contre 310 M € pour Media II ;
- prise en compte des nouvelles technologies : soutien des technologies numériques, notamment par la formation professionnelle aux nouvelles technologies, le développement d'œuvres multimedia, la distribution d'œuvres en ligne ;
- soutien accru à l'amélioration de la circulation en Europe des œuvres et à leur promotion internationale.

Par ailleurs, le programme Media Plus s'est élargi à plusieurs États candidats : Pologne, Lettonie et Estonie, Bulgarie, Slovaquie, République Tchèque. La Slovénie devrait prochainement les rejoindre. Le financement est assuré en partie sur le programme communautaire PHARE.

2. - Europa Cinémas

Créé en 1992 à l'initiative française, dans le cadre du programme Media de l'Union européenne, Europa Cinémas a pour objet d'aider à la diffusion du cinéma européen à travers la constitution d'un réseau de « salles pavillons » qui s'engagent à programmer au moins 30 % de films européens non nationaux et à organiser des actions de promotion.

Le financement est assuré par le programme MEDIA (9,2 M € pour 2001 et 2002) et par le CNC français (251.500 €) pour les salles situées dans les États membres, par le Conseil de l'Europe pour les pays non communautaires membres d'Eurimages.

Ce réseau comprend aujourd'hui 328 salles, représentant 809 écrans dans 202 villes de 38 pays. Le ministère des affaires étrangères contribue financièrement au développement d'Europa Cinémas dans 14 pays d'Europe centrale et orientale non membres d'Eurimages.

3.- Eurimages

Eurimages est un fonds de soutien aux coproductions multipartites créé en 1988 à l'initiative de la France, qui vise à promouvoir par des aides financières la coproduction, la distribution de films cinématographiques de long métrage et de documentaires de création européen. Il est composé de 27 membres. Son budget pour 2001 était de 18.379.054,63 €, en diminution depuis le retrait du Royaume-Uni en 1996 et de la diminution des contributions française, allemande et italienne. La France est le premier contributeur avec une dotation pour 2002 de 4.131.000 €. Cependant il est à regretter que la diversité culturelle soit aussi pauvre, la très grande majorité des films étant nationaux ou américains.

Une mission a été nommée par le ministère français de la culture, dont l'objet est principalement d'analyser le regard des professionnels français sur le Fonds. Le rapport devrait être rendu avant la fin de cette année.

Si l'ensemble de ces principes et modalités d'actions sont bons, le budget reste toutefois modeste et ne permet pas d'envisager d'effets structurants.

*Contribution de M. Laurent Bêteille
relative aux brevets européen et communautaire*

Lors de la dernière réunion de l'Assemblée régionale Europe de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, qui s'est tenue à Budapest (Hongrie) les 21 et 22 mai 2001, mon collègue Henri de Richemont vous a présenté une note sur la problématique de réduction de coût en matière de brevets européens avec maintien de la traduction de ces documents en français. Une résolution a été adoptée par notre Assemblée. Vous la trouverez en annexe.

Cette réunion intervenait avant la signature par le Gouvernement français de l'Accord de Londres, et mettait en garde contre l'abandon de la traduction obligatoire en français des brevets déposés.

Près de 18 mois après la signature de cet accord, je souhaiterais faire le point avec vous sur cette question.

I – La situation avant la signature du Protocole de Londres

L'Office européen des Brevets, créé en 1973 et dont le siège est à Munich, est composé de 20 Etats membres. Il a pour mission de délivrer des brevets européens selon une procédure uniforme et centralisée. Une fois délivré, le brevet européen se transforme en autant de brevets nationaux que de pays désignés par le déposant, et est régi par les différentes lois nationales des pays concernés. Il relève du droit conventionnel classique entre Etats. Pour obtenir une protection par brevet dans les Etats membres de l'OEB, il suffit de déposer une demande dans l'une des trois langues officielles de l'Office, à savoir l'allemand, l'anglais ou le français.

L'article 65 de la Convention, relatif à la traduction du fascicule du brevet européen, stipule que « tout Etat contractant peut prescrire lorsque le texte... n'est pas rédigé dans une des langues officielles de l'Etat considéré, que le demandeur ou le titulaire du brevet doit fournir au service central de la propriété industrielle une traduction de ce texte dans l'une de ces langues officielles, à son choix ... ».

Cela signifie que, pour que le brevet soit protégé dans tous les Etats que le déposant choisit in fine, il est nécessaire que les trois parties du brevet – revendications, description et dessins – soient traduites dans les langues

des autres Etats membres. Tous les Etats membres – dont la France – demandent cette traduction.

II – La réforme et ses conséquences

Le projet de réforme a pour but de moderniser le brevet européen, afin d'en réduire le coût d'obtention, notamment à travers sa traduction, charge lourde pour les petites et moyennes entreprises, et d'améliorer sa sécurité juridique.

Au mois de juin 1999, une conférence intergouvernementale de l'OEB s'est tenue à l'initiative de la France et a confié à un groupe de travail un mandat pour étudier les moyens de réduire de 50 % le coût d'obtention du brevet européen.

La Conférence de Londres d'octobre 2000 a proposé un accord consistant dans une renonciation aux exigences de traduction. Les trois langues de procédure étaient conservées et, dans le cas des brevets publiés en anglais et en allemand, la traduction en français des revendications ainsi que la traduction complète du brevet en cas de litige. En outre, chaque Etat conservait la possibilité de faire traduire dans sa langue et à ses frais la totalité du brevet. La réforme ne concernait pas l'exigence de traduction des revendications mais de celle des dessins qui l'accompagnent et qui constituent un élément important dans la compréhension d'une invention.

Prenant en compte les nombreuses inquiétudes manifestées vis-à-vis du projet de réforme (plus de 150 questions orales ou écrites de parlementaires, avis défavorables du Conseil supérieur de la Propriété industrielle, de l'Académie des sciences morales et politiques, de la Compagnie nationale des Conseils en Propriété industrielle – CCNCPI -), le Gouvernement français de l'époque a réservé sa réponse et décidé de créer une mission de concertation et de propositions relative au régime linguistique du brevet européen, mission confiée à M. Georges Vianes, Conseiller Maître à la Cour des Comptes. Par ailleurs, une mission d'information du Sénat a été confiée, à la même époque, à M. Francis Grignon, sénateur.

L'application de la réforme proposée avait pour conséquence :

- de voir un texte ayant des effets en droit interne, rédigé dans une langue autre que le français ;

- de donner force de loi en France à des brevets européens rédigés en anglais et en allemand ;
 - d'envahir l'Europe de brevets en langue anglaise déposés par les Japonais et les Américains, utilisés comme une arme économique stratégique ;
 - de laisser le « tout anglais » gagner le domaine juridique à travers les professionnels de la propriété industrielle ;
- de menacer la profession de traducteur.

Parmi les suggestions proposées par notre Assemblée régionale Europe, il était demandé, entre autres, d'attendre la création du brevet communautaire avant de prendre une décision.

III – Les conclusions du rapport VIANES et de la mission d'information du Sénat

1 – Le rapport Vianes a été remis le 19 juin 2001 au Secrétaire d'Etat à l'Industrie. Ses conclusions et ses propositions, après audition des professionnels concernés, préconisaient la signature de l'Accord de Londres, à condition que sa mise en œuvre s'accompagne de mesures nouvelles en termes de promotion du brevet et de veille technologique.

Le rapport Vianes minimisait fortement l'intérêt de traductions généralisées « plus documentaire que linguistique » en relevant la faible consultation des traductions (moins de 2 %). Il considérait également que la faiblesse du nombre de litiges relatifs aux brevets en France (de 300 à 400 par an pour les 350 000 brevets en vigueur) ne justifiait pas la traduction intégrale de 30 000 brevets par an.

2 – Le rapport d'information de M. Francis Grignon, sénateur, sur la « stratégie du brevet d'invention ».

Dans son rapport remis le 13 juin 2001, M. le sénateur Grignon formulait de nombreuses propositions pour combler le déficit français en matière de dépôt de brevets. Ce rapport s'était prononcé pour la participation de la France à l'Accord de Londres, à la condition expresse que soient mises en œuvre d'importantes mesures d'accompagnement sur le plan national : veille technologique, sécurité juridique, maintien du volume d'activité des professionnels français, aides spécifiques éventuelles pour les traducteurs en brevets.

IV – La signature de l'accord de Londres et ses conséquences

S'appuyant notamment sur les conclusions du rapport Vianes, les autorités françaises ont décidé de signer l'accord de Londres le 29 juin 2001. M. Laurent Fabius, ministre de l'économie et des finances de l'époque, justifiait cette signature par les raisons suivantes : « *On pouvait certes refuser tout accord, mais nous n'aurions pu empêcher alors que tous les brevets soient déposés en anglais. Nous pouvions aussi conditionner notre accord à certaines stipulations. C'est la solution qui a été retenue en accord avec le Premier ministre.* »

Cet Accord réaffirme la prééminence des trois langues officielles de l'OEB. Il prévoit le maintien d'une traduction systématique dans les trois langues des « revendications » qui définissent la portée et les droits du brevet. Le Gouvernement français a estimé nécessaire de réformer un système de traductions onéreux et jugé inadapté puisque les traductions arrivent au moment de la délivrance du brevet, soit cinq à six ans après le dépôt de la demande.

Le Gouvernement français s'est engagé par ailleurs à préparer des mesures techniques et d'accompagnement permettant notamment d'encourager les dépôts de brevets par les entreprises françaises et de renforcer la diffusion de l'information technologique en langue française, plus particulièrement auprès des PME et des centres de recherche (réponse à une question écrite de M. Jacques Legendre, sénateur, en date du 15 novembre 2001).

Le Conseil d'Etat, saisi par le Gouvernement, a conclu à la constitutionnalité de l'Accord de Londres.

Comme l'avait craint l'Assemblée régionale Europe de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, la signature de l'Accord de Londres entraînera l'abandon de la totalité de la traduction des brevets européens en langue française, puisque seule la partie des revendications sera maintenue. Cependant, l'engagement du gouvernement français de créer des mesures d'accompagnement est positif, bien que 18 mois après la signature de l'Accord de Londres, elles ne soient toujours pas publiées.

V – Le brevet communautaire

L'Office européen des Brevets n'est pas une institution de l'Union européenne. C'est une organisation intergouvernementale de droit international public.

Simultanément à la modification du règlement de l'OEB, une réforme est intervenue au niveau communautaire avec la présentation par la Commission européenne de la proposition de règlement sur le brevet communautaire.

Cette mise en place a été retenue comme prioritaire par les chefs d'Etat et de Gouvernement lors des conseils européens de Lisbonne, de Feira et de Stockholm, qui appelaient à une adoption du règlement d'ici la fin 2001. La Commission européenne a ainsi présenté en août 2000 une proposition de règlement. Celui-ci doit être adopté à l'unanimité des Etats membres.

Cette proposition vise à créer, un système de brevet dans le cadre communautaire, tout en utilisant, dans une large mesure, le système mis en place par l'OEB. Ce dernier examinera les demandes de brevet communautaire, les délivrera et les administrera.

La demande sera juridiquement une demande de brevet européen désignant le territoire de la Communauté. Lorsque l'Office aura délivré le brevet, celui-ci deviendra un brevet communautaire, dont les effets seront régis par le règlement communautaire, c'est-à-dire que le brevet aura un caractère unitaire sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

Les décisions adoptées au moment de l'Accord de Londres s'appliqueront donc au brevet communautaire qui, une fois délivré dans une des trois langues de l'OEB et publié dans cette langue avec une traduction des revendications dans les deux autres langues officielles, sera valable sans aucune autre traduction.

Il est donc nécessaire de veiller à ce que la langue française maintienne sa position de langue officielle de procédure, tant du brevet européen que du brevet communautaire.

Je voudrais terminer par l'intervention prononcée par M. Christian Poncelet, Président du Sénat, lors de l'inauguration de la Foire du Livre de

Brive, le vendredi 8 novembre 2002, et dans laquelle il fait référence à l'Accord de Londres en ces termes : « *Le protocole de Londres sur les brevets, hélas signé par le précédent gouvernement, que Jean-Pierre Raffarin avait d'ailleurs dénoncé lorsqu'il était sénateur, mérite, puisqu'il n'est pas encore ratifié, un réexamen attentif car nous ne pouvons accepter ses dispositions conduisant au tout anglais dans ce domaine stratégique.* »

C'est également le rôle de notre Assemblée Régionale Europe.

Résolution

L'Assemblée régionale Europe de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Budapest (Hongrie) les 21 et 22 mai 2001,

SE RÉFÉRANT à la Convention de Munich créant un Office Européen des Brevets, et à l'article 65 de cette Convention relatif à la traduction du fascicule des brevets européens,

PRENANT ACTE des propositions de la Conférence de Londres relatives à la réforme de la traduction des brevets européens,

CONSIDÉRANT que cette réforme, qui a pour objet de limiter la traduction des brevets européens dans les trois langues officielles de l'Office Européen des Brevets - l'allemand, l'anglais et le français - à la seule partie des revendications, aurait pour conséquences :

- une traduction partielle des brevets ;
- un recul du français comme langue scientifique et technique, entraînant une régression technologique, économique et culturelle ;
- une limitation de l'accès à l'information des PME (petites et moyennes entreprises) ;
- un risque de déséquilibre entre les langues de travail au profit de l'anglais dans le domaine juridique à travers les professionnels de la propriété industrielle : avocats, conseils en propriété industrielle, responsables de propriété industrielle en entreprises ;
- une atteinte à la profession des traducteurs.

DEMANDE aux Gouvernements des pays de la Francophonie, et de la France en particulier, membres de l'Organisation Européenne des Brevets :

- de ne pas signer l'accord qui sera proposé le 30 juin 2001 ;
- de repousser la réforme jusqu'à la création du brevet communautaire ;

- en tout état de cause, de ne pas limiter la traduction des brevets européens à la seule partie des revendications.

*Communication de M. Yves Dauge
lors du séminaire parlementaire
sur « le mandat parlementaire »
(Yaoundé, décembre 2002)*

Le travail et le rôle du parlementaire

A la différence du Parlement de la République du Cameroun, qui est monocaméral, le Parlement français se compose de deux chambres, qui se distinguent par leur mode d'élection et leur rôle constitutionnel.

L'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct pour cinq ans ; elle peut être dissoute par le Président de la République avant le terme de son mandat. Symétriquement, elle peut mettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement.

Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Ses membres sont élus pour neuf ans au suffrage universel indirect par un collège électoral lui-même issu du suffrage universel direct²²; le Sénat est renouvelé par tiers tous les trois ans, et ne peut être dissous ; en contrepartie, il ne peut pas renverser le Gouvernement.

Etant moi-même ancien membre de l'Assemblée nationale, et sénateur depuis le dernier renouvellement de septembre 2001, je vous ferai part de ma double expérience.

Qu'il soit député ou sénateur et quel que soit son mode d'élection, tout parlementaire remplit une double fonction :

- Il est d'abord, conformément à la théorie de la représentation nationale, l'élu de la nation, et a vocation, à ce titre, à participer à l'élaboration des lois et au contrôle du Gouvernement ;
- mais il est aussi l'élu d'une petite portion de territoire –la circonscription –, et ses électeurs attendent d'abord de lui qu'il s'occupe de leurs problèmes.

1 – LE PARLEMENTAIRE, ELU DE LA NATION

■ *Dans tout système démocratique, le parlementaire participe dans son assemblée à l'élaboration des lois et au contrôle du gouvernement, c'est-à-dire qu'il intervient dans les débats, travaux, réunions qui se déroulent dans le cadre des différentes instances de la Chambre.*

²² Composé des députés et des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales
(plus de 145 000 électeurs)

■ *Mais tous les membres ne jouent pas le même rôle au sein de leur assemblée, même s'ils sont élus selon un mode égalitaire* : leur activité diffère selon qu'ils sont parlementaires « de base », ou qu'ils exercent des responsabilités particulières dans leur groupe politique, dans une commission, ou dans un organe du Parlement (par exemple, membres du Bureau, rapporteur...) ; ils sont alors chargés à des degrés divers, d'animer les différentes structures de l'assemblée et de régler les conflits éventuels.

■ Le rôle du parlementaire dépend aussi – nous aurons l'occasion d'évoquer ce point au cours du séminaire – de son appartenance à la majorité parlementaire ou à l'opposition.

■ En France, l'augmentation du travail législatif et la tendance au renforcement du contrôle parlementaire ont conduit à modifier la Constitution en 1995, pour remplacer les deux sessions parlementaires annuelles initialement prévues par un régime de session unique d'une durée de 120 jours.

En pratique, chaque parlementaire consacre en général trois jours par semaine aux travaux de son assemblée (du mardi matin au jeudi soir) ou plus, s'il suit un texte ou les travaux d'une commission.

Les trois pôles d'activité principaux sont les travaux en commission, les travaux au sein du groupe politique, et la séance publique.

A) Les travaux en commission

Chaque sénateur, comme chaque député doit être membre d'une des six commissions permanentes de son assemblée, tout en ne pouvant appartenir qu'à une seule ; il choisit donc le plus souvent sa commission en fonction de son expérience personnelle et de ses centres d'intérêt, le groupe politique ayant la faculté de trancher si le nombre de candidats pour une même commission est trop élevé.

■ Les débats en commission, qui permettent de « défricher » et d'examiner de manière approfondie les textes, sont en général assez libres, les tensions politiques ayant tendance à s'apaiser pour faire place à une discussion plus ouverte.

- Outre l'examen des textes, les commissions permanentes consacrent une part croissante de leurs travaux au contrôle du Gouvernement.

Cette activité est traditionnelle à l'occasion de l'examen du budget : les rapporteurs budgétaires adressent des questionnaires détaillés aux ministères et auditionnent les différents responsables ; mais elle s'exerce aussi à l'occasion des auditions auxquelles les commissions procèdent avant l'examen de chaque texte important, ou sur les sujets qu'elles ont elles-mêmes choisi d'aborder. En outre, depuis 1988, les commissions peuvent ouvrir à la presse les auditions qu'elles organisent.

Par ailleurs, les commissions permanentes recourent de plus en plus souvent aux missions d'information, qui sont devenues l'un des instruments essentiels du contrôle parlementaire. Les missions d'information offrent une plus grande souplesse dans leurs règles de constitution et dans leur fonctionnement que les commissions d'enquête et de contrôle ; elles peuvent être communes à plusieurs commissions permanentes, être confiées à un ou plusieurs parlementaires, et ne sont pas tenues de rendre leurs conclusions dans un délai déterminé.

Les textes concernant les collectivités locales sont examinés avec une attention particulière par les sénateurs. A ce propos, il convient de signaler que dorénavant, c'est au Sénat que seront déposés en premier lieu les projets de loi portant sur l'organisation des collectivités territoriales ; ce principe a été adopté en novembre dernier, lors de l'examen par le Parlement du projet de loi constitutionnel relatif à la décentralisation. Cette priorité d'examen s'exercera toutefois sans préjudice du droit d'amendement du Gouvernement et des députés, et du droit pour l'Assemblée nationale, de statuer définitivement sur ces textes à la demande du gouvernement²³.

De même, dans leur activité de contrôle, les commissions permanentes du Sénat veillent à la bonne situation financière des collectivités locales, et par ses missions de contrôle et ses groupes de travail, le Sénat fait régulièrement le point sur l'application des compétences locales.

²³ Conformément à l'article 45.4 de la Constitution.

B) Les groupes politiques

La participation du sénateur ou du député aux différents aspects du travail parlementaire passe très largement par le groupe politique auquel il appartient : l'affectation dans les différentes commissions (permanentes ou spéciales, d'enquête ou de contrôle) nécessite l'accord du groupe, les possibilités d'intervention et le temps de parole dans les discussions générales et débats organisés sont déterminés par lui, de même que l'inscription pour les questions au Gouvernement...

Le groupe met à la disposition de ses membres des moyens de documentation, ainsi que des personnels –assistants de groupe, secrétariat -, pour les aider dans leur travail parlementaire. En outre, les rencontres régulières qu'il organise avec différentes délégations, groupements syndicaux et socio-professionnels, constituent pour les parlementaires une source d'information appréciable ; lors de la préparation d'amendements sur un texte ou de l'élaboration d'une proposition de loi, ces échanges fournissent des éclairages utiles et permettent d'opérer des choix.

Le groupe étant généralement le prolongement du parti politique à l'intérieur de l'assemblée, il offre un cadre à la constitution de structures de travail en liaison avec les groupes de travail et experts de la formation politique correspondante. Ses réunions plénières hebdomadaires permettent de discuter des grandes orientations qui s'inscrivent très largement dans la ligne de la formation politique, même si le groupe dispose d'une certaine autonomie.

Les membres appartenant au Bureau du groupe arrêtent avec le secrétariat les positions qui seront défendues dans les débats, animent les réunions de travail, coordonnent amendements et propositions de lois, et organisent ainsi en amont le travail en séance publique.

C) La séance publique

Elle est par excellence le lieu de l'activité parlementaire :

- elle est l'aboutissement du travail préalable considérable qui s'est effectué en commission et au sein des groupes ;

- c'est en séance publique que l'assemblée se prononce définitivement sur les textes et où peut être mise en jeu, du moins à l'Assemblée nationale, la responsabilité du Gouvernement ;
- elle est ouverte aux citoyens et surtout à l'ensemble des médias.

■ Le programme de travail de chaque assemblée est arrêté par la Conférence des Présidents ²⁴ qui se réunit une fois par semaine ; le Gouvernement dispose d'un droit de priorité dans l'ordre du jour, mais depuis la réforme de 1995, une séance par mois est consacrée à l'examen de propositions de loi.

Les parlementaires ne peuvent évidemment assister à tous les débats ; ils suivent prioritairement les débats de politique générale ou les questions au Gouvernement, et, en fonction de leurs motivations –expérience professionnelle, intérêt pour leur circonscription, demande de leur groupe politique-, suivent la discussion de textes plus spécialisés.

Si la durée des débats en séance publique s'est progressivement accrue jusqu'à devenir très importante, le temps consacré à chaque texte est resté limité car le nombre de projets de lois à examiner a lui aussi augmenté ; les débats sont donc très organisés, chaque groupe dispose d'un temps de parole qu'il répartit entre ses membres et seul, un petit nombre d'élus a la possibilité d'intervenir...

Toutefois, en dehors du débat organisé, le parlementaire dispose de plusieurs moyens d'intervention lors de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi, ou d'un budget : inscription sur un article, dépôt d'un amendement, intervention pour ou contre un amendement, procédure du rappel au règlement...

II – LE PARLEMENTAIRE DANS SA CIRCONSCRIPTION

Il ne faut pas sous-estimer le lien qui unit le sénateur ou le député à sa circonscription, quelle que soit la diversité des situations locales liée au découpage électoral –circonscriptions urbaines, rurales, juxtaposition d'éléments sans unité-, à la tradition politique de la circonscription, à

²⁴ La Conférence des Présidents comprend le président de l'assemblée, les vice-présidents, les présidents des groupes politiques, les présidents de commissions, le rapporteur général de la commission des Finances, ainsi que le ministre représentant le Gouvernement.

l'ancienneté dans le mandat du parlementaire, au nombre et à la nature des autres mandats qu'il détient éventuellement.

Mais qu'il cumule ou non les mandats, il doit jouer localement quatre rôles, à travers lesquels s'exprime toujours plus ou moins sa qualité d'élu national :

- celui de relais de l'information
- d'intercesseur entre les citoyens et le pouvoir
- d'animateur du développement local
- de représentant de la République

A) Le parlementaire, relais de l'information

C'est le rôle le plus directement lié à son mandat, le plus politique aussi, qui consiste à faire le lien entre la circonscription, la formation politique et l'assemblée à laquelle il appartient ; ce rôle varie considérablement selon que l'élu est dans la majorité ou dans l'opposition, mais il comporte toujours deux aspects :

1) expliquer aux habitants de sa circonscription les conséquences locales des mesures adoptées au niveau national et justifier les prises de position de son parti. Le parlementaire le fait à l'occasion de discours, rencontres, débats avec les responsables locaux ou avec les électeurs ; par l'intermédiaire de la presse locale ; il publie aussi souvent son propre journal, parfois en association avec plusieurs de ses collègues.

2) en sens inverse, se faire l'écho des préoccupations locales et faire « remonter » les aspirations des populations vers les responsables politiques nationaux. Il exerce cette activité de médiation, d'abord de façon directe lors d'échanges avec ses collègues en réunion de groupe lorsqu'il revient le mardi de sa circonscription dans son assemblée; ensuite par le biais des questions qu'il peut poser au Gouvernement en séance publique²⁵ et qui sont télévisées, ou des questions écrites, qu'il adresse aux différents ministères, et dont les réponses sont publiées au Journal Officiel et parfois reprises dans la presse locale.

²⁵ Deux fois par semaine à l'Assemblée nationale et deux fois par mois au Sénat.

B) Le parlementaire, intercesseur entre les citoyens et le pouvoir

C'est la suite logique du rôle précédent, et les sénateurs, comme les députés, sont en général organisés pour recevoir les électeurs et répondre à leurs demandes : ils s'entourent d'une équipe de collaborateurs, tiennent des permanences, se déplacent dans les quartiers, répondent au courrier.... Les demandes sont diverses, le parlementaire étant souvent le dernier recours lorsque toutes les autres démarches ont échoué.

D'autres personnalités –le maire, le conseiller général ou régional- jouent aussi le rôle d'intercesseurs, mais l'appel au sénateur ou au député revêt aux yeux des électeurs une valeur particulière, car c'est lui qui a le plus directement accès au pouvoir.

De fait, dans la plupart des cas, les demandes donnent lieu à des interventions, dont l'efficacité dépend notamment de l'importance du réseau de correspondants sur lesquels le parlementaire peut compter, de ses contacts avec les administrations et dans les entreprises.

C) Le parlementaire, acteur du développement local

Les affaires locales concernent au premier chef les élus locaux (maires, conseillers généraux, conseillers régionaux). Mais l'élu national est aussi partie prenante du développement économique, social et culturel de sa circonscription, d'autant qu'il est mieux placé pour l'inscrire dans la perspective plus vaste des enjeux économiques et politiques nationaux.

Il favorise la mise en place de structures nécessaires à ce développement (institutions de coopération intercommunales, par exemple), et s'appuie sur un certain nombre de réseaux et d'institutions dont il est, directement ou indirectement, l'animateur :

- les élus locaux sont souvent ses interlocuteurs privilégiés, notamment en zone rurale - maires qui appartiennent à la même formation politique ou à des formations alliées, et à défaut, conseillers municipaux minoritaires de son camp -. Il les aide à résoudre les problèmes quotidiens ou à obtenir les financements ou subventions nécessaires aux communes, auprès du conseil général, du conseil régional, ou des services de la préfecture.

- *les milieux socio-professionnels* : le parlementaire reçoit régulièrement les responsables de la vie économique et sociale (chambre de commerce, d'agriculture, chambres des métiers , syndicats agricoles...)

- les associations trouvent dans le sénateur ou le député un interlocuteur capable, non seulement de les appuyer au plan local, mais de relayer leurs idées dans les débats nationaux qui concernent la vie sociale, l'enseignement, l'environnement.

- le parlementaire suit de très près l'activité des établissements de sa circonscription (entreprises, établissements scolaires et universitaires, institutions médico-sociales...)

En outre 259 sénateurs sur 321 et 500 députés sur 577 exercent un mandat local.

D) Le parlementaire, représentant de la République

Le rôle de représentation est une fonction lourde et contraignante, mais qui illustre bien la place du parlementaire dans la vie locale, à la fois représentant du Parlement, du peuple, et détenteur de la souveraineté nationale.

Sa présence dans les manifestations officielles confèrent à celles-ci une solennité notoire, mais elle est aussi très appréciée dans les réunions associatives, professionnelles, sportives, culturelles, parce qu'elle leur donne une forme de reconnaissance.

Je souhaiterais conclure par deux remarques :

■ Le parlementaire est au cœur de nombreux paradoxes : à une époque où l'on constate un repli sur soi et une aspiration à la gestion indolore du quotidien, l'élu doit aller vers les autres et affronter les problèmes ; dans une société de plus en plus complexe, où les valeurs et les idéologies deviennent incertaines, il doit définir les enjeux et proposer des choix.

■ Malgré la diversité des rôles qu'il recouvre, le mandat parlementaire présente une profonde unité, due à sa nature essentiellement politique, et constitue à la fois un enjeu et un engagement pour son titulaire :

- Il est perçu comme un enjeu par tous les acteurs de la vie politique : électeurs, qui surveillent les prises de position de leur représentant, et qui, le cas échéant, lui demandent des explications ; formations politiques, qui ayant accordé l'investiture au candidat, parfois après d'âpres négociations, sont très attentives par la suite à la loyauté de l'élu.
- à l'inverse, le sénateur, comme le député, est tenu à un certain engagement : engagement à l'égard des positions de son groupe politique qu'il a contribué à définir ; mais engagement aussi à l'égard de lui-même, puisqu'investi d'un mandat représentatif, il doit se prononcer selon sa conscience.

*Composition actuelle de la section française de l'APF
à la suite de la réunion constitutive du 10 décembre 2002*

**Fonctions exercées par les membres de la Section française
- au sein de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie**



Bureau de l'Assemblée

Vice-Président :

M. Bruno BOURG-BROC, député, président-délégué de la section française

Membres de droit :

M. Jacques LEGENDRE, sénateur, secrétaire général parlementaire

M. Bruno BOURG-BROC, député

Secrétariat général

M. Jacques LEGENDRE, sénateur, secrétaire général parlementaire

Commissions permanentes

M. Richard CAZENAVE, député, président de la commission politique

M. Joël BOURDIN, sénateur, rapporteur de la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles

M. René DOSIERE, député, vice-président de la sous-commission de l'éducation

M. Guy PENNE, sénateur, vice-président de la commission des affaires parlementaires

M. Jacques BRUNHES, député, rapporteur de la commission de la coopération et du développement

Mme Henriette MARTINEZ, députée, rapporteur du comité directeur du réseau des femmes parlementaires

Composition du Bureau de la section française

Président de droit :

M. Jean-Louis Debré, Président de l'Assemblée nationale

Président délégué :

M. Bruno Bourg-Broc, député (UMP) de la Marne

Vice-président délégué :

M. Guy Penne, sénateur (SOC) représentant les Français établis hors de France

Premier vice-président :

M. Xavier de Villepin, sénateur (UMP) représentant les Français établis hors de France

Vice-présidents :

M. Michel Herbillon, député (UMP) du Val de Marne

M. Michel Françaix, député (SOC) de l'Oise

M. Maurice Leroy, député (UDF) du Loir-et-Cher

M. Jacques Brunhes, député (CR) des Hauts-de-Seine

Secrétaire général :

M. Philippe Marini, sénateur (UMP) de l'Oise

Secrétaire général adjoint :

M. Gérard Bapt, député (SOC) de la Haute-Garonne

Secrétaires :

Assemblée nationale

M. Georges FENECH,
Député (UMP) du Rhône

M. Claude GIRARD
Député (UMP) du Doubs

M. Christian PHILIP
Député (UMP) du Rhône

Sénat

M. Denis BADRÉ
Sénateur (UC) des Hauts-de-Seine

M. Michel DREYFUS-SCHMIDT
Sénateur (SOC) du Territoire de Belfort

M. Ivan RENAR
Sénateur (CRC) du Nord

M. André VALLET
Sénateur (RDSE) des Bouches-du-Rhône

Trésorier :

M. Joël Bourdin, sénateur (UMP) de l'Eure

Trésorier-adjoint :

M. Yann Gaillard, sénateur (UMP) de l'Aube

Membres :

Assemblée nationale

Mme Martine AURILLAC
Députée (UMP) de Paris

M. Loïc BOUVARD
Député (UMP) du Morbihan

M. Marcel DEHOUX
Député (SOC) du Nord

M. Jean-Michel FERRAND
Député (UMP) du Vaucluse

M. Jean-Claude GUIBAL
Député (UMP) des Alpes maritimes

Mme Hélène MIGNON
Députée (SOC) de Haute-Garonne

M. Pierre MORANGE
Député (UMP) des Yvelines

M. Michel TERROT
Député (UMP) du Rhône

Sénat

Mme Michèle ANDRÉ
Sénatrice (SOC) du Puy-de-Dôme

M. Michel BÉCOT
Sénateur (UMP) des Deux-Sèvres

Mme Monique CERISIER-Ben GUIGA
*Sénatrice (SOC) représentant les Français
établis hors de France*

M. Philippe DARNICHE
Sénateur (NI) de Vendée

M. Adrien GOUTEYRON
Sénateur (UMP) de la Haute-Loire

M. Simon LOUECKHOTE
Sénateur (UMP) de Nouvelle-Calédonie

Mme Danièle POURTAUD
Sénatrice (SOC) de Paris

M. Henri de RAINCOURT
Sénateur (UMP) de l'Yonne

M. Victor REUX
Sénateur (UMP) de Saint-Pierre et Miquelon

Liste des députés membres de la section française
(par ordre alphabétique)

Mme	AURILLAC Martine	UMP	Paris	<i>Présidente du G.A. Sénégal</i>
M.	BAPT Gérard	S	Haute-Garonne	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	BEAUGENDRE Joël	UMP	Guadeloupe	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	BIGNON Jérôme	UMP	Somme	<i>Président du G.A. Canada</i>
M.	BLANC Etienne	UMP	Ain	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	BLISKO Serge	S	Paris	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	BLOCHE Patrick	S	Paris	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	BOURG-BROC Bruno	UMP	Mame	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	BOUVARD Loïc	UMP	Morbihan	<i>Président du G.A. Moldavie</i>
M.	BRIAND Philippe	UMP	Indre-et-Loire	<i>Président du G.A. Tunisie</i>
M.	BRUNHES Jacques	CR	Hauts-de-Seine	<i>Président du G.A. Cambodge</i>
Mme	BUFFET Marie-Georges	CR	Seine-Saint-Denis	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	CAILLAUD Dominique	UMP	Vendée	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	CALVET François	UMP	Pyrénées Orientales	<i>Président du G.A. Andorre</i>
M.	CARRÉ Antoine	UMP	Loiret	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	CAZENAVE Richard	UMP	Isère	<i>Président du G.A. Mauritanie</i>
Mme	COMPARINI Anne-Marie	UDF	Rhône	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	COUSSAIN Yves	UMP	Cantal	<i>Présidente du G.A. Albanie</i>
M.	CUQ Henri	UMP	Yvelines	<i>Président du G.A. Mal</i>
M.	DASSEUX Michel	S	Dordogne	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	DE GAULLE Jean	UMP	Paris	<i>Président du G.A. Vietnam</i>
M.	DEHOUX Marcel	S	Nord	<i>Président du G.A. Macédoine</i>
M.	DELNATTE Patrick	UMP	Nord	<i>Président du G.A. Belgique</i>

M.	DEROSIER Bernard	S	Nord	<i>Président du G.A. Algérie</i>
M.	DOSÉ François	S	Meuse	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	DOSIÈRE René	S	Aisne	<i>Président du G.A. Guinée</i>
M.	DUFAU Jean-Pierre	S	Landes	<i>Président du G.A. Roumanie</i>
M.	DUPONT-AIGNAN Nicolas	UMP	Essonne	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	FENECH Georges	UMP	Rhône	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	FERRAND Jean-Michel	UMP	Vaucluse	<i>Président du G.A. Hongrie</i>
M.	FERRY Alain	UMP	Bas-Rhin	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	FRANÇAIX Michel	S	Oise	<i>Président du G.A. St Thomas et Prince</i>
M.	FROMION Yves	UMP	Cher	<i>Président du G.A. Laos</i>
Mme	GAUTIER Nathalie	S	Rhône	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	GEVEAUX Jean-Marie	UMP	Sarthe	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	GIRARD Claude	UMP	Doubs	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	GISCARD D'ESTAING Louis	UMP	Puy-de-Dôme	<i>Président du G.A. Egypte</i>
M.	GOASGUEN Claude	UMP	Paris	<i>Président du G.A. Québec</i>
M.	GODFRAIN Jacques	UMP	Aveyron	<i>Président du G.A. Gabon</i>
M.	GONNOT François-Michel	UMP	Oise	<i>Président du G.A. République du Congo (Brazzaville)</i>
M.	GRAND Jean-Pierre	UMP	Hérault	<i>Président du G.A. Cap Vert</i>
M.	GUIBAL Jean-Pierre	UMP	Alpes-Maritimes	<i>Président du G.A. Monaco</i>
M.	HAGE Georges	CR	Nord	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	HAMEL Gérard	UMP	Eure-et-Loir	<i>Président du G.A. Burkina Faso</i>
M.	HART Joël	UMP	Somme	<i>Président du G.A. Burundi</i>
M.		UMP		<i>Désigné par le groupe</i>
M.	HENART Laurent	UMP	Meurthe-et-Moselle	<i>Président du G.A. Luxembourg</i>
M.	HERBILLON Michel	UMP	Val-de-Marne	<i>Désigné par le groupe</i>

M.	JARDE Olivier	UDF	Somme	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	KAMARDINE Mansour	UMP	Mayotte	<i>Président du G.A. Comores</i>
M.	KOSSOWSKI Jacques	UMP	Hauts-de-Seine	<i>Président du G.A. Guinée Bissau</i>
M.	LANDRAIN Edouard	UMP	Loire Atlantique	<i>Président du G.A. Haïti</i>
M.	LASBORDES Pierre	UMP	Essonne	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	LE BRIS Gilbert	S	Finistère	<i>Président du G.A. Seychelles</i>
M.	LE FUR Marc	UMP	Côtes d'Armor	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	LEFRANC Jean-Marc	UMP	Calvados	<i>Président du G.A. Bénin</i>
M.	LEMOINE Jean-Claude	UMP	Manche	<i>Président du G.A. Rwanda</i>
M.	LENGAGNE Guy	S	Pas-de-Calais	<i>Président du G.A. Centrafrique</i>
M.	LEONARD Gérard	UMP	Meurthe-et-Moselle	<i>Président du G.A. Liban</i>
M.	LEONARD Jean-Louis	UMP	Charente-Maritime	<i>Président du G.A. Pologne</i>
M.	LEROY Maurice	UDF	Loir-et-Cher	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	LETT Céleste	UMP	Moselle	<i>Désigné par le groupe</i>
Mme	LIGNIERES-CASSOU Martine	S	Pyrénées-Atlantiques	<i>Désignée par le groupe</i>
Mme	MARTINEZ Henriette	UMP	Hautes-Alpes	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	MESLOT Damien	UMP	Territoire-de-Belfort	<i>Désigné par le groupe</i>
Mme	MIGNON Hélène	S	Haute-Garonne	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	MORANGE Pierre	UMP	Yvelines	<i>Président du G.A. Côte d'Ivoire</i>
M.	MORIN Hervé	UDF	Eure	<i>Président du G.A. Niger</i>
M.	NÉRI Alain	S	Puy-de-Dôme	<i>Président du G.A. Maurice</i>
M.	PAILLÉ Dominique	UMP	Deux-Sèvres	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	PEIRO Germinal	S	Dordogne	<i>Président du G.A. Bulgarie</i>
Mme	PEROL-DUMONT Marie-Françoise	S	Haute-Vienne	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	PHILIP Christian	UMP	Rhône	<i>Président du G.A. Togo</i>
Mme	POLETTI Bérandère	UMP	Ardennes	<i>Désignée par le groupe</i>

M.	REMILLER Jacques	UMP	Isère	<i>Président du G.A. Tchad</i>
M.	RENUCCI Simon	S	Corse-du-Sud	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	ROATTA Jean	UMP	Bouches-du-Rhône	<i>Président du G.A. Maroc</i>
Mme	ROBIN-RODRIGO Chantal	S	Hautes-Pyrénées	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	ROLLAND Jean-Marie	UMP	Yonne	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	SCHNEIDER André	UMP	Bas-Rhin	<i>Président du G.A. Cameroun</i>
M.	SICRE Henri	S	Pyrénées Orientales	<i>Président du G.A. Guinée Equatoriale</i>
M.	SIFFREDI Georges	UMP	Hauts-de-Seine	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	STRAUSS-KAHN Dominique	S	Val d'Oise	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	TERROT Michel	UMP	Rhône	<i>Président du G.A. République démocrat. du Congo (Kinshasa)</i>
M.	TOURTELIER Philippe	S	Ile-et-Vilaine	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	UEBERSCHLAG Jean	UMP	Haut-Rhin	<i>Président du G.A. Suisse</i>
Mme	VERNAUDON Béatrice	UMP	Polynésie française	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	VICTORIA René Paul	UMP	Réunion	<i>Président du G.A. Madagascar</i>
M.	VIGNOBLE Gérard	UDF	Nord	<i>Président du G.A. Djibouti</i>
M.	VOISIN Michel	UMP	Ain	<i>Président du G.A. Vanuatu</i>

Liste des sénateurs membres de la section française

(par ordre alphabétique)

M.	ABOUT Nicolas	UMP	Yvelines	Président du G.A. Egypte
Mme	ANDRÉ Michèle	SOC	Puy-de-Dôme	Désignée par le groupe
M.	BADINTER Robert	SOC	Hauts-de-Seine	Président du G.A. Macédoine
M.	BADRÉ Denis	UC	Hauts-de-Seine	Désigné par le groupe
M.	BÉCOT Michel	UMP	Deux-Sèvres	Désigné par le groupe
M.	BÉTEILLE Laurent	UMP	Essonne	Désigné par le groupe
Mme	BIDARD-REYDET Danielle	CRC	Seine-Saint-Denis	Désignée par le groupe
M.	BLIN Maurice	UC	Ardennes	Désigné par le groupe
M.	BOURDIN Joël	UMP	Eure	Désigné par le groupe
Mme	BOYER Yolande	SOC	Finistère	Désignée par le groupe
Mme	BRISEPIERRE Paulette	UMP	Français établis hors de France	Présidente du G.A. Maroc
M.	CANTEGRIT Jean-Pierre	UMP	Français établis hors de France	Président du G.A. Afrique centrale
Mme	CERISIER BEN GUIGA Monique	SOC	Français établis hors de France	Présidente du G.A. Tunisie
M.	CLÉACH Marcel-Pierre	UMP	Sarthe	Président du G.A. Canada
M.	COLLIN Yvon	RDSE	Tarn-et-Garonne	Désigné par le groupe
M.	DARNICHE Philippe	NI	Vendée	Désigné par le groupe
M.	DAUGE Yves	SOC	Indre-et-Loire	Désigné par le groupe
Mme	DAVID Annie	CRC	Isère	Désignée par le groupe
M.	DEL PICCHIA Robert	UMP-ratt.	Français établis hors de France	Désigné par le groupe
M.	DREYFUS-SCHMIDT Michel	SOC	Territoire de Belfort	Président du G.A. Caraïbes
Mme	DURRIEU Josette	SOC	Hautes-Pyrénées	Présidente du G.A. Moldavie
M.	DUSSAUT Bernard	SOC	Gironde	Désigné par le groupe
M.	DUVERNOIS Louis	UMP	Français établis hors de France	Président du G.A. Djibouti et come de l'Afrique

M.	ESTIER Claude	SOC	Paris	<i>Président du G.A. Algérie</i>
M.	FAURE Jean	UMP	Isère	<i>Président du G.A. Madagascar et pays de l'Océan indien</i>
M.	FERRAND André	UMP	Français établis hors de France	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	FOURNIER Bernard	UMP	Loire	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	GAILLARD Yann	UMP	Aube	<i>Président du G.A. Pologne</i>
M.	GOUTEYRON Adrien	UMP	Haute-Loire	<i>Président du G.A. Liban</i>
M.	HÉRISSEON Pierre	UMP	Haute-Savoie	<i>Président du G.A. Suisse</i>
M.	LA MALENE (de) Christian	UMP	Paris	<i>Président du G.A. Laos-Cambodge</i>
M.	LARCHER Gérard	UMP	Yvelines	<i>Président du G.A. Hongrie</i>
M.	LAUFOAULU Robert	UMP-ratt.	Wallis et Futuna	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	LEGENDRE Jacques	UMP	Nord	<i>Président du G.A. Afrique de l'Ouest</i>
M.	LORIDANT Paul	CRC	Essonne	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	LOUECKHOTE Simon	UMP	Nouvelle-Calédonie	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	LUART (du) Roland	UMP	Sarthe	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	MARINI Philippe	UMP	Oise	<i>Président du G.A. Québec</i>
M.	MASSION Marc	SOC	Seine-Maritime	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	MATHIEU Serge	UMP	Rhône	<i>Président du G.A. Albanie</i>
M.	MAUROY Pierre	SOC	Nord	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	MOULY Georges	UMP-ratt.	Corrèze	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	OUDIN Jacques	UMP	Vendée	<i>Président du G.A. Vietnam</i>
Mme	PAPON Monique	UMP	Loire-Atlantique	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	PELCHAT Michel	UMP	Essonne	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	PELLETIER Jacques	RDSE	Aisne	<i>Président du G.A. Afrique australe</i>
M.	PENNE Guy	SOC	Français établis hors de France	<i>Président du G.A. Bulgarie</i>
M.	POIRIER Jean-Marie	UMP	Val de Marne	<i>Président du G.A. Belgique et Luxembourg</i>
M.	PONCELET Christian	UMP	Vosges	<i>Désigné par le groupe</i>

Mme	POURTAUD Danièle	SOC	Paris	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	RAINCOURT (de) Henri	UMP	Yonne	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	RENAR Ivan	CRC	Nord	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	REUX Victor	UMP	Saint-Pierre et Miquelon	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	REVOL Henri	UMP	Côte d'Or	<i>Président du G.A. Roumanie</i>
M.	RICHEMONT (de) Henri	UMP	Charente	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	RINCHET Roger	SOC	Savoie	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	SAUNIER Claude	SOC	Côtes-d'Armor	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	VALADE Jacques	UMP	Gironde	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	VALLET André	RDSE	Bouches-du-Rhône	<i>Président du G.A. Vanuatu et Îles du Pacifique</i>
M.	VILLEPIN (de) Xavier	UMP	Français établis hors de France	<i>Désigné par le groupe</i>