

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

*1<sup>er</sup> octobre 1998 – 1<sup>er</sup> octobre 1999*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Bureau de la Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles ..... <i>Paris, 4 novembre 1998</i>	7
Bureau de la Commission politique..... <i>Paris, 26 novembre 1998</i>	9
Délégation permanente du Bureau ..... <i>Paris, 26 novembre 1998</i>	11
Séminaire parlementaire : « Les fonctions législative et de contrôle du Parlement » ..... <i>Vientiane (Laos), 14 – 16 décembre 1998</i>	13
❖ Communications de M. Alain Barrau au nom de la section française : . le contrôle de l'action gouvernementale . le contrôle parlementaire de l'application des lois	
Assemblée générale de la section française..... <i>Paris, 23 décembre 1998</i>	39
Bureau de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie ..... <i>Saint-Denis de la Réunion (France), 19 – 21 janvier 1999</i>	43
Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles..... <i>Niamey (Niger), 14 – 16 février 1999</i>	45

Audition de M. Charles Josselin, Ministre délégué à la coopération et à la francophonie .....	49
<i>Paris, 17 février 1999</i>	
Commission politique.....	57
<i>Le Caire (Egypte), 23 – 25 février 1999</i>	
Commission de la coopération et du développement.....	59
<i>Ho Chi Minh Ville (Vietnam), 15 – 19 mars 1999</i>	
❖ Rapport de M. Jacques Brunhes au nom de la section française sur "L'économie informelle dans les pays francophones"	
Commission des affaires parlementaires .....	79
<i>Beyrouth (Liban), 15 – 16 avril 1999</i>	
Assemblée générale de la section française.....	81
<i>Paris, 28 avril 1999</i>	
Conférence des Présidents de la Région Europe.....	83
<i>Bruxelles, 5 – 6 mai 1999</i>	
Délégation permanente du Bureau .....	85
<i>Paris, 1<sup>er</sup> juin 1999</i>	
Bureau de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie .....	87
<i>Ottawa, 3 juillet 1999</i>	

XXVème session de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie .....	89
<i>Ottawa, 5 – 8 juillet 1999</i>	
❖ Rapport de M. Louis Mexandeu au nom de la section française :	
. Le projet de canal éducatif francophone	
❖ Rapport de M. Guy Penne au nom de la section française :	
. Les relations entre les parlements et les médias	
VIIIème Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays ayant le français en partage.....	117
<i>Moncton (Canada), 3 – 5 septembre 1999</i>	
Missions d'observation électorales .....	117
 <u>Annexes :</u>	
Intervention de M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l'APF, lors de la XXVème session ordinaire .....	121
<i>Ottawa, 6 juillet 1999</i>	
Statuts de la Section française de l'APF .....	135
Composition de la Section française de l'APF.....	139



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

*Paris, 4 novembre 1998*



A l'invitation de la section française, le bureau de la Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles, s'est réuni à Paris le 4 novembre 1998.

La section française était représentée par M. Bruno Bourg-Broc, député.

Au cours de ses travaux, présidés par M. Bernard Comby, député au Conseil national suisse, le bureau a entendu Mme Aya Adèle Alphonsine N'Diore, députée de Côte d'Ivoire, sur la jeunesse, thème qui fera l'objet des travaux du Sommet francophone de Moncton.

A partir d'un document de travail et des interventions auxquelles il a donné lieu, une synthèse sera élaborée puis adressée à tous les membres de la Commission en vue de recueillir leurs observations et de pouvoir ainsi examiner le projet de contribution de la commission à l'Avis de l'Assemblée lors de la réunion plénière de Niamey en février 1999.

Au cours de cette réunion, sera, en outre, dressé un bilan de l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Ces deux thèmes feront l'objet d'un projet de résolution, soumis à l'Assemblée générale à Ottawa en juillet 1999.

Le bureau a également nommé un rapporteur pour modifier les statuts de l'ordre de la Pléiade (M. André Damseaux, député de la Communauté française de Belgique) et a retenu le thème de travail de

la sous-commission Education (« Pour une école de la réussite, la lutte contre l'échec scolaire »).

Le bureau, après avoir entendu une communication de M. Hassan Ambarka, député du Niger, a arrêté son ordre du jour pour la réunion de la Commission à Niamey, au Niger du 15 au 17 février 1999 : examen des rapports définitifs sur la jeunesse et sur l'application de la convention internationale des droits de l'enfant ; audition du Président de l'Agence universitaire de la Francophonie.

Le bureau a donné un avis favorable aux candidatures du Gabon et de la Côte d'Ivoire pour la mise en œuvre des projets pilotes d'accompagnement et de renforcement des parlements par le biais des inforoutes.

M. Hassan Ambarka a confirmé la candidature du Niger pour accueillir les Vème jeux de la Francophonie en 2005 à Niamey. Le bureau a manifesté son intérêt pour cette candidature, rappelant l'attachement historique du Niger à la Francophonie et a décidé de débattre d'une motion de soutien lors de la prochaine réunion plénière de la Commission.

Le bureau a, enfin, entendu une communication de M. Bernard Loing, Président de l'ATENA (Association pour l'enseignement à distance et les technologies éducatives) sur le projet d'une chaîne éducative francophone pour l'Afrique sur satellite de radio numérique et décidé d'inscrire ce point à l'ordre du jour de la réunion de Niamey.

## BUREAU DE LA COMMISSION POLITIQUE

*Paris, 26 novembre 1998*



Le Bureau de la Commission politique s'est réuni à Paris sous la présidence de M. Pierre-André Wiltzer, député (UDF-Essonne), en présence de MM. Jacques Legendre, sénateur (RPR-Nord), secrétaire général parlementaire de l'Assemblée, Henri Grethen, député (Luxembourg), trésorier de l'Assemblée, Jean-Pierre Perdiou, député (Communauté française de Belgique), vice-président de l'Assemblée, du Dr Abdelahad Gamaleldine, député (Egypte), vice-président de la commission, et de Mme Rose-Marie Losier-Cool, sénatrice (Canada).

Le Bureau a tout d'abord entendu une communication de M. Boucher, conseiller auprès du secrétaire général de la Francophonie, sur le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui se tiendra à Moncton (Canada) du 3 au 5 septembre 1999. M. Boucher a rappelé que ce Sommet aura pour thème principal la jeunesse. Un grand rassemblement de jeunes francophones aura lieu à Genève le 20 mars 1999. M. Boucher a invité l'Assemblée parlementaire de la Francophonie à participer au comité ad hoc chargé de préparer le Sommet. Mme Rose-Marie Losier-Cool a souhaité que la question de la santé des jeunes soit bien présente au Sommet.

Le président Wiltzer a ensuite présenté un document de travail destiné à nourrir la réflexion pour l'avis que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie présentera au Sommet. Pour réussir à produire ce document dans le respect des différentes instances de l'Assemblée, un calendrier de travail a été adopté. Il prévoit que la rédaction de l'avis reprenant les travaux des commissions devra se faire au mois d'avril 1999. Il sera adopté lors de la 25<sup>ème</sup> session d'Ottawa (3 au 8 juillet 1999). M. Jean-Pierre Perdiou a indiqué que, s'il partageait les objectifs contenus dans le document de travail, il pensait qu'il fallait insister davantage sur les moyens à mettre en œuvre. Il a aussi souhaité qu'une réflexion soit lancée sur une

modification du règlement de l'Assemblée permettant à celle-ci de mieux faire face à ses obligations. Le Président l'a incité à rédiger un document sur ce point pour la prochaine réunion de la commission.

Après une discussion sur le nouveau sigle de l'Assemblée, un débat est intervenu concernant le financement des actions et le paiement des cotisations par les sections.

Après une intervention de M. Abdelahad Gamaleldine, le Bureau a adopté, sur proposition de son président, un projet d'ordre du jour pour la prochaine réunion de la commission qui aura lieu au Caire du 23 au 25 février 1999.

## DELEGATION PERMANENTE DU BUREAU

*Paris, 26 novembre 1998*



La Délégation permanente du Bureau s'est réunie le 26 novembre, sous la présidence de M. Nicolas Amougou Noma, Premier vice-président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

La section française était représentée par MM. Louis Mexandeau, Président délégué, député (S-Calvados), Pierre-André Wiltzer, Président de la Commission politique, député (UDF-Essonne) et par M. Jacques Legendre, sénateur (RPR-Nord), Secrétaire général parlementaire.

Les membres de la Délégation permanente du Bureau, conduits par M. Amougou Noma et M. Jacques Legendre, ont été reçus par M. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de la Francophonie.



## **SEMINAIRE PARLEMENTAIRE**

*Vientiane (Laos), 14- 16 décembre 1998*



La Commission des Affaires parlementaire a organisé à Vientiane (Laos), du 14 au 16 décembre 1998, un séminaire parlementaire consacré aux « fonctions législative et de contrôle du Parlement ».

Ce séminaire, qui était le premier en Asie, a rassemblé, autour de la délégation laotienne, composée de 29 parlementaires, une délégation vietnamienne constituée de quinze participants et quinze parlementaires cambodgiens, élus du récent scrutin (26 juillet dernier).

Le thème proposé par l'Assemblée nationale du Laos a fait l'objet de trois exposés : le processus législatif, le contrôle de l'action du Gouvernement et le contrôle de l'application des lois, développés par cinq conférenciers issus de la Région Afrique (1), Amérique (2), Europe (2). Les exposés en séance plénière ont ensuite été discutés dans trois ateliers.

M. Alain Barrau, député (S) de l'Hérault, est intervenu sur les deuxième et troisième thèmes, et a animé chaque jour un atelier.

Les travaux se sont terminés par un débat sur « les fonctions du Parlement de demain ».



## **LE CONTROLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE**

*Communication de M. Alain Barrau*



A côté de l'activité législative, le contrôle du Gouvernement constitue une fonction essentielle du Parlement, de nature politique. Elle revêt différentes formes : soit l'exercice du droit à information, dépourvu de sanction politique immédiate ; soit un travail d'investigation, susceptible d'infléchir et de stimuler l'action gouvernementale ; soit enfin la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, sanctionnée par sa démission.

Sous les républiques précédentes, la confusion entre contrôle parlementaire de l'action gouvernementale et mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement a entraîné une instabilité ministérielle chronique. C'est pourquoi les constituants de 1958 ont établi une séparation très stricte entre le droit à information et à investigation du Parlement, et son droit de censurer le Gouvernement.

La restriction de leur droit de censure (I) a conduit les deux assemblées à renforcer progressivement les autres formes du contrôle de l'activité gouvernementale, en développant leurs procédures d'information (II), et en renforçant leurs structures d'investigation (III).

### **I - UN POUVOIR DE CENSURE RESTREINT**

La mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, organisée par les articles 49 et 50 de la Constitution de 1958, s'effectue uniquement devant l'assemblée élue au suffrage direct, l'Assemblée nationale, à l'initiative du Premier ministre, ou des députés.

Signalons que le Premier ministre peut demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale, mais qu'un vote

négatif de la seconde chambre n'oblige pas le Gouvernement à démissionner.

### **A) L'initiative du Premier ministre, ou le vote de confiance**

L'article 49.1 de la Constitution dispose que « le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

La question s'est posée de savoir si cet article imposait au Premier ministre nouvellement nommé d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur son programme ; les pratiques ont été différentes.

En 1959, M. Debré, premier Premier ministre du Général de Gaulle a présenté le programme de son Gouvernement quelques jours après avoir été désigné, puis a demandé à l'Assemblée nationale l'approbation d'une déclaration de politique générale. En revanche, son successeur, Georges Pompidou, a indiqué en 1966 que « la lettre et l'esprit de la Constitution de 1958 veulent que le Gouvernement soit entièrement libre de demander ou non un vote de confiance ». Plus récemment, sous la précédente législature (1993-1997), les Premiers ministres successifs, MM. E. Balladur et A. Juppé ont engagé leur responsabilité sur une déclaration de politique générale peu de temps après leur prise de fonction ; Lionel Jospin a fait de même, en juin 1997.

Dès lors, le Premier ministre présente une déclaration de politique générale après sa nomination, mais n'engage la responsabilité du Gouvernement que s'il le juge opportun. Il peut bien entendu, solliciter la confiance de l'Assemblée nationale en cours de mandat, pour donner, par exemple, un « nouveau souffle » à son action.

Il est certain que lorsque les partis soutenant le Président sont majoritaires à l'Assemblée nationale, le Premier ministre, « choisi » par le Chef de l'Etat, dispose à la fois de la confiance de ce dernier, et de celle de l'Assemblée nationale, et peut se dispenser de solliciter

d'emblée la confiance des députés. Mais dans l'hypothèse inverse (c'est le cas de la « cohabitation »), la nomination du Premier ministre et des membres du Gouvernement par le Président revêt un caractère formel et l'appui de l'Assemblée nationale apparaît plus nécessaire au Premier ministre.

Le vote a lieu à la majorité absolue des suffrages exprimés, par scrutin public à la tribune. L'usage veut qu'un membre du Gouvernement - ministre chargé des relations avec le Parlement, par exemple -, donne lecture au Sénat du discours que le Premier ministre prononce devant les députés, mais cette lecture est purement informative. Elle ne peut faire l'objet d'un débat, et n'ouvre pas de droit de réponse aux sénateurs (comme l'a rappelé une décision du Conseil constitutionnel, en 1976).

### **B) L'initiative des députés : la motion de censure spontanée**

Aux termes de l'article 49.2 de la Constitution : « l'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. »

La motion de censure, qui ne peut être déposée qu'en période de session, doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée, un même député ne pouvant signer plusieurs motions de censure à la fois. A partir du dépôt, aucune signature ne peut être ajoutée ou retirée. Le Président de l'Assemblée notifie la motion de censure au Gouvernement, en donne connaissance à l'Assemblée, et la fait afficher (art. 153 du Règlement de l'Assemblée nationale).

Le vote ne peut intervenir que 48 heures après le dépôt de la motion - afin de laisser aux députés un délai de réflexion, et de mobiliser les troupes -. Le Règlement de l'Assemblée nationale précise que la Conférence des Présidents<sup>1</sup> fixe la date de discussion des motions de censure au plus tard le troisième jour de séance après le délai de 48 heures consécutif au dépôt.

---

<sup>1</sup> Conférence des Présidents : un des organes directeurs de l'assemblée, plus en relation avec le Gouvernement, puisque ses attributions concernent l'ordre du jour. Elle comprend le Président de l'Assemblée, les vice-présidents, les Présidents des commissions permanentes, éventuellement ceux des commissions spéciales, les Présidents des groupes parlementaires, le Rapporteur Général de la commission des Finances ; le Gouvernement y est représenté par un de ses membres, en général le ministre chargé des relations avec le Parlement.

La priorité du Gouvernement n'est évidemment pas opposable à l'inscription à l'ordre du jour.

Le débat est organisé dans les mêmes conditions que le débat sur une déclaration de politique générale prévue par l'article 49.1. Il ne peut être présenté d'amendement à la motion de censure ; aucun retrait de la motion n'est possible après sa mise en discussion. Dans le cas où plusieurs motions sont présentées, la Conférence des Présidents peut prévoir une discussion commune, sous réserve qu'elles fassent l'objet de votes séparés.

*La principale innovation de l'article 49.2 de la Constitution réside dans le mode d'adoption de la motion. Seuls sont recensés les votes qui la soutiennent ; c'est-à-dire que seuls les députés favorables à la censure participent au scrutin, qui a lieu à la tribune.*

La motion est adoptée à la majorité des membres composant l'Assemblée. Les députés qui ne participent pas au vote sont donc censés appuyer le Gouvernement. Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre est tenu de remettre la démission du Gouvernement au Président de la République (art.50 de la Constitution) ; si elle est repoussée, ses signataires ne peuvent en déposer une nouvelle au cours de la même session.

La motion de censure d'initiative parlementaire a perdu en pratique beaucoup de sa raison d'être à partir du moment où a existé une majorité homogène et disciplinée. Une seule motion de censure a été adoptée sous la Vème République, en 1962, en réponse au référendum instituant l'élection au suffrage universel du Président de la République.

Elle est à présent utilisée par l'opposition pour manifester solennellement sa condamnation de la politique du Gouvernement - ou d'un aspect de celle-ci -, ou pour dramatiser son hostilité à un projet.

Ce strict encadrement du droit de censure a donc conduit le Parlement à valoriser les autres aspects du pouvoir de contrôle dont il disposait, en développant les procédures d'information, et en accroissant ses capacités d'investigation.

## **II - DES POUVOIRS D'INFORMATION EN DEVELOPPEMENT**

L'information des Assemblées s'effectue par le biais de procédures directement liées à leur *fonction de contrôle* sur le Gouvernement, mais elle peut aussi être assurée *dans le cadre de l'activité législative*.

Les procédures informatives classiques - essentiellement les questions - ont été progressivement renforcées ; les activités d'information des commissions permanentes se sont intensifiées tandis que de nouvelles structures étaient mises en place.

### **A) Les procédures classiques ont été renforcées**

Les « questions » constituent un ensemble de procédures offertes aux députés pour assurer leur information. Elles revêtent toutes, en principe, un caractère individuel, même si les groupes politiques sont souvent associés à leur gestion.

#### **a) Les questions orales**

Le droit d'interroger publiquement le Gouvernement en séance a profondément marqué l'évolution du régime parlementaire en France, et les « interpellations » - questions suivies d'un vote - furent à l'origine de nombreuses crises ministérielles sous les Républiques précédentes.

Le principe des questions a pourtant été consacré par la Constitution de 1958, mais la rationalisation des procédures parlementaires en a modifié la portée, sans entraver la naissance de formules nouvelles. En outre, la réforme constitutionnelle de 1995 a autorisé la tenue de plusieurs séances par semaine de questions orales (au lieu d'une seule, initialement prévue).

\*Les questions orales avec débat, qui offraient aux députés un cadre propice aux discussions de fond sur de grands problèmes d'actualité sont tombées en désuétude à l'Assemblée nationale, la Conférence des Présidents, reflet de la majorité, évitant d'inscrire à l'ordre du jour les questions embarrassantes pour le Gouvernement (la dernière séance qui leur était consacrée remonte à 1978).

*\*Les questions orales sans débat du mardi matin sont pour les députés l'occasion d'aborder plus facilement des sujets, d'intérêt régional ou local. Les conditions dans lesquelles elles sont déposées, notifiées et publiées sont fixées par le Bureau. Elles sont déposées à l'avance - chaque groupe politique dispose d'un quota hebdomadaire de questions qui est fonction de son importance numérique - ; puis elles sont adressées au ministre compétent et publiées au Journal Officiel, en annexe au compte-rendu intégral.*

Les séances de questions orales sont organisées par la Conférence des Présidents. L'ordre d'appel des questions est fixé préalablement par le cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement ; il est en grande partie déterminé par la disponibilité des différents ministres.

En séance, le député dispose de sept minutes pour intervenir et reprendre la parole après le ministre s'il lui reste du temps. Malheureusement, le Gouvernement n'est pas toujours représenté par le ministre compétent, ce dernier pouvant se faire remplacer pour intervenir sur le thème évoqué.

#### b) Les questions au Gouvernement

La procédure a été instaurée en 1974 à l'Assemblée nationale par un accord direct avec l'exécutif, qui s'est fait en marge de la Constitution.

*La forme en est nouvelle à plus d'un titre : tous les membres du Gouvernement sont présents dans l'hémicycle ; chaque groupe politique communique une heure avant la séance au service compétent une liste comportant le nom des auteurs de questions et les ministres interrogés. Le temps de séance est réparti entre les groupes en fonction de leur importance numérique ; le temps de réponse du Gouvernement est décompté sur le temps des groupes. Les questions sont appelées selon un ordre d'alternance par groupe politique qui varie à chaque séance, ce qui permet à chaque groupe de prendre régulièrement la parole en premier.*

Ces éléments positifs ont été renforcés par la retransmission télévisée en direct, depuis 1981, des séances qui leur sont consacrées. Par ailleurs, l'instauration d'une session parlementaire unique en 1995

a substitué à la séance hebdomadaire d'une heure trente le mercredi, deux séances d'une heure le mardi et le mercredi.

Plus de vingt-cinq questions en moyenne sont appelées chaque semaine. Elles sont plutôt consacrées à des sujets d'actualité, nationale et internationale, et sont supervisées par les groupes politiques.

Le mécanisme des questions au Gouvernement a été étendu au Sénat en 1982, mais selon une fréquence limitée à une heure par mois.

#### c) Les questions budgétaires

La discussion par l'Assemblée nationale de la seconde partie de la loi de Finances comprend une phase de questions des députés au ministre dont le budget est examiné.

Inaugurée en 1978 à titre expérimental pour les crédits du ministère de l'Intérieur, cette pratique extra-réglementaire a été étendue à l'ensemble des ministères en 1981. La procédure est analogue à celle des questions au Gouvernement.

Par ailleurs, les rapporteurs budgétaires de la commission des Finances et des commissions saisies pour avis adressent chaque année au mois de juin un questionnaire écrit au Ministre dont ils suivent le budget, afin de disposer d'informations nécessaires à la rédaction du rapport qu'ils présenteront à l'automne.

#### d) Les questions écrites

Exception à la règle parlementaire selon laquelle « la procédure écrite n'est pas d'essence parlementaire », la procédure des questions écrites a été instaurée en 1909, et n'a subi, depuis, que peu d'évolution.

Chaque question écrite doit n'émaner que d'un seul député, et n'être adressée qu'à un seul ministre (dans le but, toujours, d'éviter la résurgence de toute forme, même atténuée, d'interpellation).

Les questions écrites peuvent être posées toute l'année, même hors session. Les réponses des ministres doivent être publiées dans le

mois suivant la publication des questions, un délai supplémentaire d'un mois pouvant leur être accordé.

L'obligation de réponse est dépourvue de toute sanction. Un rappel systématique des questions publiées deux mois auparavant et demeurées sans réponse figure en tête de chaque fascicule hebdomadaire du Journal Officiel ; les rappels au règlement en séance publique, les questions orales sans débat ou les questions au Gouvernement peuvent aussi être utilisés par les députés mécontents des retards.

Les questions demeurées sans réponse deviennent caduques à la fin de la législature.

Les réponses aux questions écrites n'ont en elles-même aucune valeur juridique et ne lient pas l'administration, sauf en matière fiscale où elles sont censées donner l'interprétation administrative des textes.

Indépendamment de l'intérêt suscité par la procédure, le foisonnement législatif et réglementaire a entraîné une croissance très rapide du nombre de questions écrites.

### **B) Les activités d'information des commissions permanentes se sont accrues, tandis que de nouvelles structures étaient mises en place**

#### **a) Le rôle d'information des commissions permanentes s'est élargi**

\*Outre leurs attributions d'ordre purement législatif, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement.

A cet effet, les commissions procèdent à des auditions (membres du Gouvernement, personnalités extérieures...), dans le cadre ou en dehors de la procédure législative ; elles peuvent aussi constituer des groupes de travail sur des sujets particuliers.

Toutefois, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dès 1959, *ce rôle doit demeurer strictement informatif, la responsabilité*

*du Gouvernement ne pouvant être mise en cause qu'en vertu des procédures prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution.*

Les pouvoirs des commissions permanentes ont été renforcés en 1996 (cf. loi n° 96-517 du 14 juin 1996 créant un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques) : elles peuvent demander à l'Assemblée dont elles relèvent de leur conférer les prérogatives des commissions d'enquête pour des missions déterminées n'excédant pas six mois ; par ailleurs, le refus de répondre à la convocation d'une commission est passible d'une amende.

*\*Au sein de la commission des Finances, les rapporteurs budgétaires peuvent suivre et contrôler de façon permanente, sur pièces et sur place l'emploi des crédits inscrits aux budgets des différents ministères, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. Tous les renseignements d'ordre administratif et financier doivent leur être fournis, sauf ceux couverts par le secret. Il en va de même pour les parlementaires désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte.*

Pour exercer ce contrôle, ils disposent du concours de la Cour des Comptes, qui procède notamment aux enquêtes qui lui sont demandées sur la gestion des services et organismes qu'elle contrôle.

#### b) La création de deux nouveaux Offices parlementaires

D'origine parlementaire, deux lois du 14 juin 1996 créent deux Offices parlementaires d'évaluation de la législation et des politiques publiques, qui viennent s'ajouter à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, créé en 1983.

Le rôle de ces structures sera précisé dans l'exposé relatif au « contrôle de l'application des lois ». Indiquons simplement que le Parlement tente ainsi de se doter d'instruments d'évaluation qui lui soient propres.

### **III - UN ACCROISSEMENT DES POUVOIRS D'INVESTIGATION**

L'extension des moyens accordés aux commissions d'enquête en a fait des instruments d'investigation performants, dotés d'une capacité d'influence non négligeable ; par ailleurs, le cadre du contrôle parlementaire s'est élargi grâce à l'instauration de la session unique, en 1995.

#### **A) Les commissions d'enquête et les missions d'information : des instruments d'investigation performants**

Considéré dès l'origine comme le corollaire indispensable des pouvoirs du Parlement, le droit d'enquête a suscité de nombreux abus sous les républiques précédentes. C'est pourquoi, les fondateurs de la Vème République l'ont enfermé dans un cadre contraignant, tandis que le phénomène majoritaire le privait par la suite d'une grande part de son intérêt.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, modifiée dispose : « les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information...en vue de les soumettre à l'assemblée qui les a créées. »

##### **a) Tout député peut demander la création d'une commission d'enquête**

Toutefois, conformément au principe de séparation des pouvoirs, celle-ci ne sera possible qu'en l'absence de poursuites judiciaires concernant les faits visés ; de même, l'ouverture d'une procédure judiciaire met fin à ses travaux.

*La mise en place d'une commission d'enquête résulte d'une décision de l'Assemblée, qui marque le terme d'une procédure complexe. Il ressort de la pratique que la recevabilité de la demande de création est largement fonction de l'opportunité politique et dépend du bon vouloir de la majorité. Toutefois, il a été institué dès 1988 à l'Assemblée nationale, en marge du règlement, un « droit de tirage » permettant à chacun des groupes politiques de faire inscrire à l'ordre du jour complémentaire une proposition de création d'une commission*

d'enquête par session ; cette pratique devrait s'étendre, conformément aux vœux du Président Fabius.

*La désignation des membres de la commission d'enquête s'effectue à la proportionnelle des groupes politiques ; leur nombre a été fixé par le règlement de chaque Assemblée (trente députés, au plus ; et vingt-et-un sénateurs).*

*Le domaine d'investigation de la commission d'enquête doit concerner soit des faits déterminés, soit la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale.*

b) Deux réformes intervenues en 1977 et 1991, ont donné aux commissions d'enquête des moyens nouveaux, tout en apportant à leur fonctionnement des améliorations substantielles.

S'agissant des demandes de documents et envois de questionnaires, les commissions d'enquête peuvent, comme la Commission des Finances, demander la collaboration de la Cour des Comptes (notes d'information, réponses aux questions de commissaires, enquête sur la gestion des organismes qu'elle contrôle) et recourir à l'assistance technique d'experts.

\*La loi du 19 juillet 1977 leur a, en outre, conféré un *droit de citation directe pour les auditions*, technique la plus employée et sans doute la plus efficace. Ce droit est assorti de sanctions pénales, qui ont été aggravées en 1991.

\*La même loi a, par ailleurs, donné aux rapporteurs la possibilité de mener des investigations sur pièces et sur place, en les habilitant à se faire communiquer tout document de service (sauf ceux revêtant un caractère secret). La limite à ce pouvoir d'investigation réside dans le respect du principe de séparation entre l'autorité judiciaire et les autres pouvoirs.

\* La loi du 20 juillet 1991 a posé le principe de la *publicité des auditions*, chaque commission étant libre de l'organiser par les moyens de son choix : ouverture au public, à la presse écrite et audiovisuelle...

Le secret couvre toujours les autres travaux , comme par exemple, les délibérations internes concernant l'élaboration du rapport. En outre, la commission peut décider le huis-clos des auditions, pour garantir notamment la sincérité des dépositions.

*La levée du secret des auditions a simplifié le fonctionnement des commissions d'enquête, et en a accru l'impact auprès du public.*

c) De ce fait, les commissions d'enquête jouissent d'une influence certaine

Les commissions d'enquête cherchent à pratiquer une critique constructive, et à apporter des remèdes aux maux qu'elles révèlent. C'est pourquoi les conclusions et suggestions occupent en général une grande place dans leurs rapports, qui, en vertu de la loi de juillet 1977, font l'objet d'une publication de droit et doivent être remis dans un délai de six mois suivant la création de la commission.

Les conclusions ne peuvent, par elles-mêmes constituer des décisions ; mais leur publication et l'écho donnés 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<sup>2</sup>.

d) Les missions d'information ont une vocation voisine de celle des commissions d'enquête, les parlementaires utilisant d'ailleurs l'une ou l'autre formule, en fonction du sujet et de l'opportunité politique<sup>3</sup>. Elles présentent toutefois l'avantage d'une plus grande facilité de création - elles sont en quelque sorte des sous-commissions créées par une commission permanente, ou communes à plusieurs

---

<sup>2</sup> C'est ainsi 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 sectes, mise en place à l'Assemblée nationale en 1995, ont suscité la création d'un Observatoire sur les sectes.

<sup>3</sup> cf. quelques exemples de procédures récentes à l'Assemblée nationale :

- Commission d'enquête sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce
- Commission d'enquête sur les droits de l'enfant en France
- Mission d'information sur la prévention et la lutte contre les exclusions
- Mission d'information sur le Rwanda

commissions -, et d'un moindre formalisme dans les règles de fonctionnement (en particulier, aucun délai n'est imposé pour la remise du rapport). C'est pourquoi jusqu'aux réformes de 1977 et 1991, les parlementaires ont eu tendance à privilégier la formule plus souple de la mission d'information.

### **B) L'instauration d'une session unique a élargi le cadre du contrôle parlementaire**

Les six mois de session ordinaire initialement prévus<sup>4</sup> étaient devenus insuffisants pour contenir un travail parlementaire en augmentation croissante ; de plus, le contrôle des Assemblées sur l'action du Gouvernement était interrompu pendant les deux intersessions, inconvénient qu'elles avaient partiellement compensé en développant, en dehors de la séance publique, leurs procédés d'information et d'investigation : auditions des commissions permanentes, questions écrites, commissions d'enquête ou missions d'information.

Le principe d'une session annuelle, dont la durée a été fixée par le Parlement à cent vingt jours, a entraîné un accroissement des activités de contrôle en séance publique ; la part qui y est consacrée est passée de 175h en 1993-1994 à 234h en 1995-1996, essentiellement grâce à l'introduction d'une seconde séance de questions au Gouvernement ; par ailleurs, le nombre de questions orales sans débat s'est accru.

La révision constitutionnelle du 4 août 1995 a apporté un correctif au mouvement de rationalisation du Parlement opéré en 1958. Destinée, au plan technique, à aménager le rythme de travail et le contenu des débats, elle s'inscrit, au plan institutionnel, dans la logique d'un renforcement et d'une diversification des pouvoirs du Parlement, et de sa capacité de contrôle de l'action gouvernementale.

---

<sup>4</sup> L'art. 28 de la Constitution de 1958 prévoyait, dans sa rédaction initiale, que la première session s'ouvrait le 2 octobre, pour quatre-vingt jours ; la seconde session, le 2 avril, pour quatre-vingt-dix jours.



## **LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L'APPLICATION DES LOIS**

*Communication de M. Alain Barrau*



Le contrôle de l'application des lois est un des aspects du contrôle que le Parlement exerce sur le Gouvernement. Le respect de la loi, expression de la volonté générale et garantie des droits des citoyens suppose sa mise en œuvre par le pouvoir exécutif. Conformément à la tradition républicaine, la Constitution française de 1958 confie au Premier Ministre la charge d'assurer l'exécution des lois votées par le Parlement et promulguées par le Président de la République.

Depuis une vingtaine d'années, l'inflation législative et les retards mis par le Gouvernement à élaborer et publier les textes d'application ont suscité l'organisation, en France, d'un suivi de l'exécution des lois (I). Ce suivi, dont les méthodes ont évolué, a progressivement été intégré dans une démarche globale d'évaluation des lois, c'est-à-dire d'appréciation des effets des législations au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés (II).

### **I - L'ORGANISATION D'UN CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L'APPLICATION DES LOIS : UNE NECESSITE LARGEMENT RECONNUE**

#### **A) La nécessité : une législation foisonnante pervertit la démocratie**

La surabondance des lois n'est pas un phénomène nouveau, mais elle a pris peu à peu, la dimension d'un problème de société.

a) L'inflation législative que l'on observe en France depuis une vingtaine d'années est imputable à différents facteurs, d'ordre structurel et conjoncturel.

L'émergence de l'Etat-Providence a encouragé le législateur à répondre à la demande croissante de sécurité juridique de la part des citoyens, et à investir des secteurs de plus en plus nombreux de l'activité économique et sociale ; le développement des techniques et l'approfondissement de la démocratie ont justifié l'apparition de normes juridiques nouvelles.

Les alternances politiques que la France a connues depuis 1981 ont eu pour conséquences des revirements législatifs successifs. L'accélération du processus d'intégration communautaire a imposé la transposition en droit interne de directives européennes en nombre de plus en plus élevé.

On estime ainsi à environ 8000, le nombre de lois en vigueur actuellement en France.

b) Cette prolifération de normes fragilise l'Etat de droit et ralentit l'action administrative

La prolifération de textes, d'ailleurs de plus en plus longs, entraîne une dégradation de leur qualité. On assiste à une dérive de la loi, qui ne s'en tient plus à l'édition de règles de portée générale, mais en prévoit les modalités d'exécution.

L'absence de mécanisme de révision automatique des textes conduit à un enchevêtrement de normes qui se superposent sans idée directrice. L'instabilité, le manque de lisibilité du droit engendrent une insécurité juridique.

De plus, la contradiction entre les délais très courts dont disposent les parlementaires pour examiner et voter la loi, et les mois ou les années mis par les services ministériels pour élaborer les textes d'application discrédite le pouvoir législatif. C'est donc la force de la loi qui est amoindrie, et la notion même d'Etat de droit qui perd de sa pertinence.

Enfin, les administrations ont tendance à attendre que soit publié l'ensemble des textes d'application pour mettre en œuvre les mesures décidées par le Parlement ; or l'inflation législative génère une inflation réglementaire au moins dix fois plus importante.

**B) - C'est pourquoi le principe d'un suivi de l'application des lois a fait l'objet d'un large consensus**

**a) L'initiative du Sénat**

En 1972, à la suite d'un débat en séance publique, le Bureau de la Haute Assemblée a décidé de confier aux secrétariats des commissions permanentes la responsabilité de contrôler techniquement l'application des lois.

C'est ainsi qu'à la demande de son Président, chaque commission établit en début de session un bilan d'application des lois qui ont été votées dans son secteur de compétence au cours de la session précédente, et sur l'ensemble de la Législature.

La commission utilise pour ce faire tous les moyens d'information et de contrôle classiques dont elle dispose : lettres adressées aux ministères, questions écrites ou orales, questionnaires budgétaires... Les conclusions sont soumises à la Conférence des Présidents, qui comprend, outre des parlementaires (Présidents, vice-présidents, Présidents des Commissions permanentes, Présidents des groupes politiques), le Ministre chargé des relations avec le Parlement.

Ce système a donné lieu à la constitution d'un fichier permettant le recensement permanent des textes réglementaires, et des lois devenues applicables.

**b) l'Assemblée nationale a tenté de mettre en place une procédure similaire**

En 1988, la Conférence des Présidents a décidé que chacune des commissions permanentes devait désigner pour la durée de la législature un commissaire chargé de suivre l'application des textes dont la commission avait été saisie au fond. La Conférence des Présidents pouvait, le cas échéant, être saisie des difficultés rencontrées dans l'application des textes.

En pratique, ce mécanisme a fonctionné de manière variable ; certaines commissions ont effectivement nommé un commissaire ; d'autres s'en sont remises à leur Président ; la Commission des

Finances a décidé que la charge du suivi devait revenir au rapporteur de chaque texte.

c) Quoiqu'il en soit, ces initiatives parlementaires ont contribué à accélérer la prise de conscience gouvernementale du problème

Depuis 1936, un service rattaché au Premier ministre, le Secrétariat Général du Gouvernement, est chargé, entre autres, de surveiller l'exécution de la législation, et de stimuler l'activité réglementaire des différents ministères.

Plusieurs Premiers ministres ont, par circulaires adressées aux administrations, rappelé l'obligation de publier rapidement les textes d'application.

Dès 1974, J. Chirac fixait à 6 mois le délai séparant la promulgation de la loi de la parution des décrets d'application. En 1977, R. Barre faisait de la préparation des décrets une exigence de solidarité nationale et un critère d'efficacité de son action, et encourageait ses ministres à mettre à l'étude les textes d'application dès avant le vote définitif de la loi. Laurent Fabius, en 1986, puis Michel Rocard, en 1990, ont demandé qu'un calendrier prévisionnel d'application et qu'un canevas du contenu des décrets à venir soient établis en même temps que le projet de loi.

## **II - AVEC L'EVOLUTION DES METHODES, LE SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS S'EST INSCRIT DANS UNE PERSPECTIVE PLUS VASTE D'EVALUATION DE LA LEGISLATION**

### **A) Evolution des méthodes de contrôle de l'application des lois**

#### **a) Cette évolution a été très sensible au Sénat**

Depuis 1985, les fichiers des commissions sont informatisés, ce qui en accroît l'efficacité.

Les textes d'application sont saisis au fur et à mesure de leur parution et une vérification est effectuée avec le fichier tenu par le

Secrétariat général du gouvernement. Cette pratique n'a évidemment pas supprimé les contacts directs avec les ministères destinés à recueillir des informations sur les textes en préparation, ou les raisons des retards.

*L'aspect qualitatif du contrôle a été développé à partir de 1990, tandis que les méthodes n'ont cessé de se diversifier. Le bilan présenté par les Présidents des commissions permanentes contient, outre des tableaux statistiques de l'application des lois votées au cours de l'année parlementaire et sur l'ensemble de la législature, des propositions destinées à remédier aux carences constatées.*

Sont distinguées les lois d'application directe (qui ne nécessitent pas de textes d'application), les lois rendues totalement applicables, celles qui n'ont reçu aucune des mesures d'application prévues, celles qui ne sont que partiellement applicables. Une différence est aussi établie entre les mesures d'application explicitement prévues par le texte, et celles, non envisagées, que le Gouvernement a prises en vertu de son pouvoir réglementaire général d'exécution des lois.

Une synthèse, qui réunit l'ensemble des observations des commissions permanentes, rend compte de manière précise des difficultés rencontrées dans l'application de certaines lois. *L'analyse des causes des retards est complétée par une appréciation de l'incidence de ces retards sur les réformes concernées.*

Le rapport, d'abord semestriel, est devenu annuel en 1995, avec l'instauration de la session unique, et fait l'objet d'une publication au Bulletin des commissions.

b) A l'Assemblée nationale, les moyens mis en oeuvre s'avèrent plus légers.

Depuis 1989, la Commission des Lois communique tous les semestres à ses commissaires le suivi de la parution des décrets d'application concernant les textes dont elle a été saisie au fond, mais ces communications ne sont pas rendues publiques.

Depuis 1990, le Rapporteur Général de la Commission des Finances procède à l'examen systématique de l'état d'application des

dispositions fiscales des lois examinées par la Commission (c'est-à-dire non seulement des lois de Finances, mais aussi de toutes les lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).

Il faut remarquer que la discussion de la loi de Finances initiale, et des lois de Finances rectificatives (qui procèdent, en cours d'année, aux ajustements nécessaires ou réorientent plus en profondeur la politique budgétaire) sont l'occasion de réexamens périodiques, qui ne peuvent se concevoir sans un minimum de suivi du droit existant et d'évaluation de ses effets. Ce sont, grâce à l'assistance de la Cour des Comptes, des instruments de contrôle réels de l'action gouvernementale.

Mais qu'il porte sur le respect des délais de publication des textes réglementaires ou sur la conformité du contenu de ces textes avec les intentions du législateur, le contrôle de l'application des lois est étroitement associé à la notion d'évaluation.

La notion d'évaluation est apparue avec la nouvelle approche de la politique gouvernementale, qui apprécie les effets et l'impact social des décisions prises au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés. Cette nouvelle approche intéresse bien sûr le Parlement.

### **B) Du contrôle de l'application des lois à l'évaluation de la législation**

- a) Un nombre croissant de textes sont assortis d'un dispositif interne de contrôle, pouvant aller de la simple exigence d'un rapport d'application jusqu'à la mise en place de mécanismes d'évaluation.

C'est le cas de la loi de 1988 sur le revenu minimum d'insertion, qui a prévu une limitation dans le temps du texte légal et le dépôt d'un nouveau projet de loi tenant compte des conclusions d'un rapport d'évaluation. Quant à la loi quinquennale sur l'emploi de 1993, elle prescrivait quatre rapports gouvernementaux d'exécution, et un rapport parlementaire d'évaluation.

Il faut observer, à ce propos, qu'une grande partie de ces rapports sont demandés par voie d'amendements parlementaires, députés et sénateurs manifestant ainsi, dès l'élaboration de la loi, leur

volonté de disposer d'un document de synthèse leur permettant d'apprécier pleinement les conditions d'application des réformes auxquelles ils ont contribué.

b) La démarche évaluative a incité les assemblées à réorienter la logique de fonctionnement des dispositifs existants

\*C'est ainsi qu'à l'Assemblée nationale, la Conférence des Présidents a décidé de définir, par session, un ou deux thèmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation. C'est dans ce cadre qu'a été créée en mai 1990 une mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme, qui a rendu son rapport en mars 1991.

\*En juin 1990, une modification du Règlement intérieur de l'assemblée a permis la création de missions d'information temporaires, éventuellement communes à plusieurs commissions, portant notamment sur les conditions d'application d'une législation. Depuis lors, la formule de la mission d'information commune a été largement utilisée (cf. en 1995 : mission d'information commune sur les problèmes généraux liés à l'application des lois).

\*Depuis peu, la mission assignée aux commissions d'enquête et de contrôle et aux missions d'information tend à évoluer vers une démarche évaluative de telle ou telle politique sectorielle, ou de telle ou telle législation ; en témoigne la liste des thèmes retenus ( par exemple au Sénat, en 1997-1998 : Politique énergétique de la France ; Conséquences pour l'économie française de la réduction de la durée du travail à 35 h hebdomadaires ; à l'Assemblée nationale, en 1996 : Aides à l'emploi) ; l'augmentation soudaine de leur nombre depuis 1989 est aussi significative.

c) Le besoin d'évaluation a suscité la création de nouvelles structures

Elles ont été brièvement évoquées lors de l'exposé concernant le contrôle de l'action gouvernementale ; il s'agit des Offices parlementaires d'évaluation, qui devraient permettre au Parlement de jouer un rôle accru dans la production d'études à caractère évaluatif.

Un Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques existait déjà depuis 1983 (loi n° 83-609 du 8 juillet 1983) ; deux nouveaux Offices parlementaires d'évaluation de la législation et des politiques publiques ont été créés par deux lois du 14 juin 1996 (n° 96-516 et 96-517), issues de propositions parlementaires.

De structure et de fonctionnement similaires, les trois Offices ont des champs et des moyens d'intervention distincts.

\*Ce sont des structures strictement paritaires, dont les membres sont désignés dans chaque assemblée à la proportionnelle des groupes politiques. La présidence est exercée alternativement par un membre de l'une puis de l'autre assemblée.

Ils sont saisis par le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, par une commission permanente ou spéciale, ou à la demande d'un Président de groupe politique.

\*L'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a, par définition, un domaine d'intervention restreint. Chargé " d'informer le Parlement sur les conséquences de choix de caractère scientifique et technologique, afin, notamment, d'éclairer ses décisions ", l'Office " recueille des informations, met en œuvre des programmes d'étude et procède à des évaluations ". Il est assisté d'un conseil scientifique<sup>5</sup>.

L'Office d'évaluation de la législation est investi d'une double mission : d'une part, rassembler des informations et examiner l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit, *mais sans préjudice des compétences des commissions permanentes* ; d'autre part, effectuer une simplification de la législation<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>Quelques exemples des rapports publiés en 1997-1998 :

- Images de synthèse et monde virtuel : techniques et enjeux de société
- Les déchets nucléaires à haute activité
- L'aval du cycle nucléaire

et quelques études en cours :

- Les techniques de prévision et de prévention des risques naturels
- Le bilan et les perspectives de la politique spatiale française
- Les conséquences des installations de stockage des déchets sur la santé publique et l'environnement.

<sup>6</sup> Depuis sa création, l'Office d'évaluation de la législation a effectué plusieurs études, dans des domaines aussi divers que :

- La politique maritime et littorale de la France
- L'efficacité des aides publiques en faveur du cinéma français
- Les régimes spéciaux de retraite etc...

L'Office d'évaluation des politiques publiques informe le Parlement sur l'efficacité des politiques, c'est-à-dire la conformité de leurs effets à ceux qui étaient attendus (évaluation rétrospective), et lui fournit des études sur les moyens juridiques, administratifs ou financiers nécessaires pour atteindre les objectifs d'une politique publique en projet (évaluation prospective). Les missions de contrôle budgétaire demeurent toutefois de la compétence exclusive des commissions des finances des deux assemblées.

Les Offices détiennent, pour accomplir leurs missions des pouvoirs d'information, et peuvent faire appel à des experts. Leurs travaux sont communiqués à l'auteur de la saisine, qui décide de la publication.

Ces structures nouvelles ne portent pas atteinte aux prérogatives des commissions permanentes, qui demeurent les principaux organes compétents en matière de contrôle de l'application des lois. Les commissions du Sénat exercent, rappelons-le, un rôle de plus en plus actif en ce domaine, en mobilisant toutes les ressources du contrôle parlementaire (questions, commissions d'enquête, missions d'information...).

\*\*\*

Il faut évoquer, en conclusion, *les limites de l'efficacité du contrôle de l'application des lois.*

Dans son dernier rapport publié, concernant la Xème Législature et l'année parlementaire 1996-1997, le Sénat observe que le délai de 6 mois théoriquement imposé pour la parution des mesures d'application est rarement respecté, et que la majorité des dispositions législatives n'entrent en vigueur qu'au bout d'un à deux ans.

Cette carence semble toutefois moins imputable à un " mépris " du législateur qu'aux rigidités du système de décision et de réaction de l'exécutif, et relève d'une série de causes traditionnellement identifiées comme génératrice de retards : saisine préalable du Conseil d'Etat, difficultés techniques particulières, réticences des organisations professionnelles. S'y ajoutent l'expérimentation préalable nécessaire à la mise en œuvre de certains dispositifs, les consultations

d'organismes extérieurs, ou l'attente d'une réglementation européenne.

**ASSEMBLEE GENERALE  
DE LA SECTION FRANCAISE DE L'APF**

*Paris, 23 décembre 1998*



L'Assemblée générale de la Section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'est réunie le mercredi 23 décembre 1998, 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 à la suite du renouvellement partiel du Sénat ;

Ont donc été désignés membres du Bureau :

Vice-Président délégué : M. Guy Penne (S)

Premier Vice-Président : M. Xavier de Villepin (UC)

Trésorier : M. Jean Delaneau (RI)

Trésorier adjoint : Xavier Darcos (RPR)

Secrétaire général : M. Lucien Neuwirth (RPR)

Secrétaires : MM. Denis Badré (UC) ; Guy-Pierre Cabanel (RDSE) ; Michel Dreyfus-Schmidt (S) ; Ivan Renar (CRC)

Membres : MM. Michel Becot (UC) ; Joël Bourdin (RI) ; Mme Monique Cerisier Ben Guiga (S) ; MM. Charles de Cuttoli (RPR) ; Hubert Falco (RI) ; Adrien Gouteyron (RPR) ; Simon Loueckhote (RPR) ; Mme Danièle Pourtaud (S) ; M. Victor Reux (RPR)

M. Jean Delaneau ayant fait savoir que ses nouvelles fonctions de Président de la Commission des Affaires sociales du Sénat l'empêchaient de conserver son poste de rapporteur de la Commission des Affaires culturelles, M. Joël Bourdin a été désigné pour lui succéder à ce poste.

La section française a adopté ensuite les modifications de ses statuts proposées par M. Louis Mexandeu (appellation et mise en conformité de la composition du Bureau avec la pratique).

Elle a également adopté le rapport financier (comptes de l'exercice 1998 et projet de budget pour 1999) présenté par M. Jean Delaneau, Trésorier.

Evoquant les prochaines activités de la section française, M. Louis Mexandeu a proposé que celle-ci procède à l'audition de M. Charles Josselin, Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie. Cette proposition a été adoptée, ainsi que celle d'organiser une remise de décorations dans l'Ordre de la Pléiade.

Un débat s'est instauré ensuite sur la situation du français, notamment dans les organisations européennes, auquel ont participé M. Jacques Legendre, Mme Odette Trupin, MM. Alain Barrau, Lucien Neuwirth, Pierre-André Wiltzer, Michel Dreyfus-Schmidt et le Président Mexandeu. M. Jean Delaneau a indiqué que son rapport portant précisément sur cette question, allait être publié à bref délai. M. Jacques Legendre a rappelé que, sur sa proposition, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait adopté, à l'unanimité, une résolution sur le multilinguisme en Europe, tendant notamment à rendre obligatoire l'apprentissage de deux langues vivantes par tous les élèves. Il a également suggéré que la section française étudie le problème général de l'enseignement du français à l'étranger (coût des lycées français à l'étranger, système d'octroi des bourses...). Mme Odette Trupin et M. Alain Barrau ont souhaité que l'on réfléchisse sur des formes dynamiques à donner au développement du français dans le domaine culturel et par le domaine économique. L'idée de « chercher des alliés », du côté des lusophones par exemple, a été également retenue.

La section française a débattu enfin des amendements, déposés à l'Assemblée nationale et au Sénat au cours du débat sur la révision de l'article 88-2 de la Constitution préalable à la ratification du Traité d'Amsterdam, tendant à faire référence à la francophonie dans la Constitution. S'interrogeant sur les raisons pour lesquelles ces amendements n'avaient pu être adoptés, elle a décidé d'approfondir sa réflexion commune sur cette question qui ne pourra, de toute façon,

évoluer qu'en coordination avec le Premier ministre et le Président de la République.



**BUREAU DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE  
DE LA FRANCOPHONIE**

*Saint-Denis de la Réunion (France), 19 – 21 janvier 1999*



A l'invitation de la section française, le Bureau de l'APF s'est réuni à Saint-Denis de la Réunion du 19 au 21 janvier sous la présidence de M. Nicolas Amougou Noma, Premier vice-président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Premier vice-président de l'APF. Seize des vingt sections représentées au Bureau ont participé à cette réunion. Trois délégations étaient conduites par le Président de l'Assemblée : celles du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Val d'Aoste. La section française était représentée par M. Louis Mexandeau, Président-délégué, député (S) du Calvados et M. Pierre-André Wiltzer, Président de la Commission politique, député (UDF) de l'Essonne.

Après avoir entendu une communication de son Président, M. Jean-Robert Gauthier, sénateur canadien, le Bureau a admis le Parlement genevois et le Grand Conseil du Canton de Vaud comme sections associées. Il a également attribué le statut d'observateur à l'Assemblée parlementaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Le Bureau a ensuite entendu les rapports d'activité des chargés de mission Amérique et Europe, puis le rapport d'activité du secrétaire général parlementaire, M. Jacques Legendre, sénateur (RPR) du Nord. Celui-ci était consacré au suivi des résolutions adoptées à la XXIV<sup>ème</sup> session ordinaire d'Abidjan, aux activités de l'Assemblée, à la préparation du Sommet de Moncton, aux missions d'observation des élections, et aux programmes de coopération interparlementaire. Un large débat s'est instauré sur ces questions et notamment sur les dysfonctionnements observés au cours de missions d'observation d'élections et sur le problème du retard de versement des crédits destinés au programme PARDOC par l'Agence de la Francophonie. A ce propos, le Bureau a souhaité que M. Roger Dehaybe, Administrateur général de l'Agence, puisse être entendu lors de la XXV<sup>ème</sup> session ordinaire d'Ottawa.

Puis, M. André Boulerice (député - Québec), ayant évoqué la situation en République haïtienne, le Bureau, à la demande de M. Pierre-André Wiltzer, a étudié les problèmes politiques de plusieurs pays francophones. Après débat, ont été adoptées des résolutions concernant Haïti, la Guinée, le Burundi, le Cambodge et les Comores.

Une résolution a également été adoptée sur les inforoutes en Francophonie parlementaire.

Sur rapport de M. Henri Grethen, trésorier, le projet de budget pour 1999 a été adopté, et le Bureau a confirmé les décisions prises à la XXIVème session d'Abidjan concernant les sections en retard dans le paiement de leurs cotisations.

Après avoir entendu les rapports des présidents de commissions, le Bureau a précisé les modalités de préparation de l'Avis que l'Assemblée parlementaire présentera au Sommet de Moncton.

Le Bureau a également eu une réunion de travail avec des parlementaires des sections de l'Océan Indien et avec une délégation de l'Association des parlementaires de la Commission de l'Océan Indien (APCOI). Y ont participé les présidents des Assemblées des Comores, de Madagascar et de Maurice, le vice-président de l'Assemblée des Comores et le Président de l'APCOI.

Le Bureau a nommé plusieurs personnalités dans l'Ordre de la Pléiade.

A l'invitation de la section canadienne, la prochaine réunion du Bureau et la XXVème session ordinaire se tiendront à Ottawa du 3 au 6 juillet prochain.

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

*Niamey (Niger), 14 – 16 février 1999*



La Commission de l'Education, de la Communication et des Affaires culturelles s'est réunie à Niamey, au Niger, du 14 au 16 février 1999, sous la présidence de M. Bernard Comby, député au Conseil national suisse. Vingt sections ont participé aux travaux. La section française était représentée par MM. Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure, rapporteur, et Bruno Bourg-Broc, député (RPR) de la Marne, vice-président de la sous-commission de l'Education.

En préambule à ses travaux, la commission a rencontré le Président de l'Assemblée nationale du Niger, M. Moutari Moussa, le Ministre d'Etat chargé de l'éducation nationale, Mme Aissata Moumouni, le Ministre de la communication et de la culture, M. Issa Moussa, et le Ministre d'Etat chargé de la jeunesse, des sports et de la solidarité nationale, M. Abdoul Rahamane Seydou.

Lors de ces entretiens, l'accent a été mis sur deux dossiers : les difficultés de scolarisation des enfants, un tiers seulement des 6-18 ans étant scolarisé, qui menacent à terme la francophonie au Niger, et la candidature du Niger pour l'organisation des Vème Jeux de la Francophonie en 2005.

Au cours de ses travaux, la commission a confirmé la nomination de M. Joël Bourdin comme rapporteur en remplacement de M. Jean Delaneau. Elle a entendu une communication de son président, M. Bernard Comby, qui a dressé un rapide bilan des activités de la commission et de l'APF. Celui-ci a regretté que le projet « Inforoutes de l'APF », visant à créer un site Internet dans les parlements du Sud, n'ait pas été accueilli favorablement par le Fonds francophone des Inforoutes et a évoqué les moyens de faire mieux

prendre en considération les avis de l'APF par les instances de la Francophonie.

La commission a ensuite entendu une communication de Mme Aya Adèle Alphonsine N'diore, députée de la Côte d'Ivoire, sur la jeunesse portant essentiellement sur les droits de l'enfant et a adopté, après débat et amendement du texte, la « Contribution de la commission à l'Avis de l'APF » sur ce thème en vue du Sommet de la Francophonie de Moncton (Canada).

Elle a ensuite examiné le rapport de M. Jacques Chagnon, député du Québec, sur l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant dans l'espace francophone. Ce rapport ainsi qu'une résolution sur cette question seront présentés à la session ordinaire de l'APF à Ottawa en juillet 1999.

Elle a adopté, sur le rapport de M. André Damseaux, député de la Communauté française de Belgique, une modification des statuts de l'Ordre de la Pléiade.

Puis la commission a fixé le programme de ses travaux pour les réunions à venir : participation d'une délégation au Rassemblement de la Jeunesse de la Francophonie à Genève en mars 1999, réunion de la commission à Ottawa en juillet 1999 pour la présentation de ses rapports lors de la session de l'APF, réunion du bureau en novembre 1999 avec l'examen de deux pré-rapports : « Privatisation de la presse et pluralisme d'opinions », confié à M. Bruno Bourg-Broc, et « l'Université francophone multi-sites de l'Océan Indien » confié à M. Joël Bourdin, ainsi que du rapport préparé conjointement par les sections bulgare, valdotaine et suisse : « Pour une école de la réussite, la lutte contre l'échec scolaire ». Ce rapport fera l'objet d'un pré-rapport à Ottawa. La réunion plénière de la commission aura lieu en mars 2000.

Enfin, dans une déclaration dite « de Niamey », adoptée à l'unanimité, la commission a souhaité que la candidature du Niger à l'organisation des Vème Jeux de la Francophonie en 2005 soit examinée avec bienveillance par la Conférence des Ministres francophones de la Jeunesse et des Sports.

Par ailleurs, la délégation française a rencontré l'Ambassadeur de France au Niger, M. Albert Pavec, qui a notamment attiré son attention sur les difficultés rencontrées par le collège Mariama, lieu d'excellence de la formation des jeunes Nigériens dans un cadre francophone, à l'occasion du changement d'équipe dirigeante. La délégation a pu visiter le collège et rencontrer ses actuels responsables.



**AUDITION DE M. CHARLES JOSSELIN, MINISTRE DELEGUE  
A LA COOPERATION ET A LA FRANCOPHONIE**

*Paris, le 17 février 1999*



La section française, sous la présidence de M. Louis Mexandeau, son Président-délégué, a entendu le 17 février 1999 M. Charles Josselin, Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, dans le cadre d'une audition conjointe avec le groupe d'études sur la Francophonie et la Culture française dans le monde.

M. Charles Josselin s'est tout d'abord déclaré déterminé à donner une nouvelle vitalité à la politique francophone, dans la perspective du Sommet de Hanoï qui a adopté une réforme institutionnelle de la Francophonie marquée notamment par la création d'un poste de Secrétaire général confié à M. Boutros Boutros-Ghali et la décision de réformer l'Agence de la Francophonie. Celle-ci s'est dotée d'un nouvel organigramme qui comporte douze directions, dont deux confiées à des Français, outre le poste de Délégué aux Droits de l'Homme et à la Démocratie détenu par Mme Christine Desouches. Il a également été décidé d'évaluer l'efficacité des institutions de la Francophonie, qu'il s'agisse de l'Agence universitaire de la Francophonie (ex-AUPELF-UREF), de TV5 ou de l'Université Senghor d'Alexandrie. Par ailleurs, une discussion s'est engagée avec l'Association internationale des maires de capitales ou métropoles entièrement ou partiellement de langue française (AIMF) afin d'envisager un financement par projet au lieu de l'actuelle dotation de fonctionnement.

Deux concepts nouveaux sont apparus lors du Sommet de Hanoï : celui de Francophonie politique, qui se heurte toutefois au manque de procédures pour en assurer le contrôle, alors même que le Secrétaire général souhaite s'y impliquer de manière très directe ; et le thème de la Francophonie économique, auquel le Vietnam était particulièrement attentif, et qui va connaître un début d'application avec la tenue d'une Conférence ministérielle en avril à Monaco. Il

existe une certaine incertitude sur le résultat de ces délibérations, qui ne pourraient en aucun cas donner lieu à la création d'un espace économique francophone, lequel serait en totale contradiction avec les règles de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale du commerce. L'objectif à rechercher est plutôt d'intéresser les entreprises à cette initiative.

Le prochain Sommet de la Francophonie, qui se tiendra au mois de septembre à Moncton, sera consacré à la jeunesse. Ce thème, proposé par M. Boutros Boutros-Ghali, et que M. Josselin a jugé intéressant et mobilisateur, permettra d'évoquer des questions telles que la formation et les échanges d'étudiants. L'idée de la création d'un Office d'échanges francophone devrait être précisée lors de la réunion préparatoire prévue dans les semaines à venir à Genève, et à laquelle la France participera.

L'augmentation de 43 millions de francs du budget de la Francophonie décidée à Hanoï a été consacrée pour une part importante à la politique de création de sites en français sur le réseau Internet, particulièrement dans les pays du Sud. Sur deux cents projets déjà présentés, une cinquantaine ont été retenus, ce qui constitue un résultat satisfaisant.

En revanche, le recul de la pratique du français dans les grandes instances multilatérales se poursuit malgré l'effort financier consenti pour y remédier. Cette situation est préoccupante, alors même que de nouveaux pays expriment leur intérêt pour le français.

Enfin, le Ministre a indiqué que la Zone de solidarité prioritaire qui a été définie dans le cadre de la réforme de la coopération a intégré la Francophonie, qui constitue un axe majeur de la politique extérieure de la France et de son action en matière d'aide au développement.

Se déclarant convaincu que la composante culturelle de la Francophonie devait avoir la primauté sur ses aspects politique et économique, M. Édouard Landrain a demandé quelles sont les actions menées par le gouvernement en faveur des Alliances françaises, des Instituts et de l'ensemble des établissements culturels français à l'étranger.

Après avoir rappelé la grande variété des pays francophones, et cité les exemples du Vietnam, dont la population avoisine 80 millions d'habitants et dont il serait illusoire de penser qu'il puisse redevenir largement francophone, ce qui implique de faire porter notre action sur des catégories de population ciblées, et du Cambodge, pays peu peuplé dans lequel la France mène une politique visant à un véritable bilinguisme, ce qui lui paraît peu raisonnable, M. Pierre-André Wiltzer s'est demandé s'il ne serait pas souhaitable de diversifier davantage la politique culturelle en fonction de nos différents partenaires. S'agissant du recul de l'usage du français dans les institutions européennes, il a par ailleurs estimé que, le combat contre l'anglo-américain étant voué à l'échec, il convenait de promouvoir le multilinguisme qui suppose des alliances avec nos partenaires, notamment lusophones, hispanophones et germanophones. Indiquant que le Parlement français menait un effort en ce sens avec ses homologues européens, M. Wiltzer s'est interrogé sur la volonté du gouvernement de donner un caractère prioritaire à l'action politique en faveur du multilinguisme, seule chance à ses yeux de défendre le français en Europe.

Évoquant le grand nombre d'organismes concourant à la politique francophone, notamment en France, M. Xavier de Villepin a demandé s'il existait un organigramme général des institutions de la Francophonie. Il a, en outre, souhaité qu'un état de la Francophonie soit établi chaque année, eu égard au pessimisme qui prévalait en général sur la place du français dans le monde.

Chargé de présenter un rapport sur les conséquences du passage à l'euro sur le franc CFA dans le cadre de la Commission de la Coopération et du Développement de l'APF lors de la session ordinaire de cette assemblée qui s'est tenue à Abidjan en juillet 1998, M. Jacques Brunhes a constaté une très vive inquiétude de la part des pays africains concernés, quant à l'éventualité d'une nouvelle dévaluation de leur monnaie. Il s'est interrogé sur la persistance de ces inquiétudes et sur les éventuelles difficultés techniques qu'aurait pu entraîner le rattachement à l'euro. Il a émis des doutes sur la possibilité de maintenir, à moyen ou long terme, la parité du franc CFA avec un euro qui sera probablement une monnaie forte, compte tenu des perspectives économiques de l'Afrique francophone. Cette même commission de l'APF menant actuellement une réflexion sur l'économie informelle dans les pays francophones, il a souhaité savoir

si la coopération française intégrait ce phénomène dans sa politique d'aide au développement.

Mme Catherine Tasca a déploré que la CONFEMEN (Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage) n'ait pu jusqu'alors trouver la place qui lui revenait dans les institutions de la Francophonie. Elle a demandé quel était son programme de travail pour les mois à venir et si, dans le cadre bilatéral, la réforme de la coopération française avait prévu de tracer des perspectives particulières pour les systèmes d'enseignement des pays francophones.

M. Michel Herbillon s'est enquis de la situation du français dans les organisations internationales, et de l'état d'avancement de la réforme de TV5 qui devrait permettre d'en améliorer la qualité et la couverture, soulignant l'importance du développement des images télévisuelles dans la diffusion de la culture française.

M. Gérard Bapt a interrogé le Ministre sur l'action menée en faveur de l'accueil des étudiants étrangers en France, qui constituait à ses yeux un puissant vecteur pour la Francophonie mais aussi pour nos relations économiques et politiques. Il a également constaté l'échec relatif de la politique d'aide au retour des immigrés en provenance des pays francophones, notamment du Maroc, du Mali et du Sénégal, et a suggéré de coordonner ces aides avec l'octroi de contrats de travail sur les chantiers financés par la coopération française.

M. Hubert Grimault a exprimé son souhait, afin d'éviter un saupoudrage des crédits, de procéder à des choix mieux ciblés, en faveur notamment de certains pays d'Amérique du Sud.

M. André Schneider a souhaité connaître les actions envisagées afin de promouvoir le français, et notamment son enseignement, au sein de l'Union européenne.

Le Président Bruno Bourg-Broc a souligné l'importance de l'audiovisuel extérieur sur lequel le ministère consentait un gros effort et a rappelé à cet égard que le Groupe d'études avait prévu d'entendre prochainement M. Stock, Président directeur général de Canal France International et Président de TV5, dans la perspective du colloque qu'il organisera au mois de juin sur ce thème à l'Assemblée nationale.

Répondant aux différents intervenants, et après avoir indiqué qu'il convenait de ne pas établir de hiérarchie ni opposer les différents domaines de la Francophonie, et notamment les questions politiques et culturelles, M. Charles Josselin a souligné que la Francophonie politique, si elle pouvait parfois compliquer la résolution de certains problèmes en venant s'ajouter à des actions menées par des organisations telles que les Nations Unies, devait, avant tout, aider à former une majorité d'idées dans des enceintes internationales comme l'ONU ou le Fonds monétaire international, et qu'à ce titre la nomination, à la tête du Comité d'aide et de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique, d'un Français, M. Jean-Claude Faure, acquise avec l'appui du Canada, devait être saluée. Il a fait observer que la Francophonie culturelle bénéficiait des moyens les plus importants, par le biais notamment des instituts culturels et des alliances françaises, et qu'elle demandait à se développer dans des pays, qui n'étaient pas francophones, mais qui étaient fortement demandeurs de culture et de langue françaises, à l'exemple de nombreux États d'Amérique latine.

Puis, le Ministre a estimé qu'il était nécessaire d'adapter les pratiques francophones aux modes de fonctionnement de nos partenaires, et qu'à cet égard il pouvait paraître particulièrement difficile de multiplier les classes bilingues, qui, pourtant, avaient le mérite essentiel de permettre aux élèves concernés de suivre un cursus complet en français, et qu'il convenait de relayer cette politique par le développement de l'enseignement du français comme seconde langue dans des pays, nombreux, où l'anglais occupait la première place. Il a ajouté que cette politique de diffusion du français devait s'appuyer sur des partenariats avec des langues autres, telles que l'espagnol ou le portugais.

Prenant l'exemple de la semaine du français à Munich, M. Charles Josselin a souligné le lien étroit qui existait entre la présence des entreprises françaises et l'opportunité de développer dans certaines zones la Francophonie, en particulier auprès des jeunes. Par ailleurs, il a regretté que les règles établissant, au sein des instances européennes, le français comme langue de travail, aient tendance à être de moins de moins respectées, notamment par les Français eux-mêmes.

Il a indiqué que l'organigramme des institutions de la Francophonie était couronné par les sommets réunissant les chefs

d'État et de gouvernement, qui étaient préparés par le Conseil permanent de la Francophonie composé des représentants personnels des chefs d'État, et par une série de conseils ministériels. Il a précisé que, contrairement à la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports des pays d'expression française (CONFESJES) qui s'était très fortement mobilisée en vue de l'organisation du prochain sommet de Moncton et qui sera à ce titre réunie deux fois en 1999, la Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage (CONFEMEN) avait tenu sa dernière réunion en 1997 à Hanoi et ne s'était pas rassemblée depuis lors.

Ensuite, le Ministre a fait savoir qu'avec le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, il avait rencontré à Paris l'automne dernier les ministres de la zone franc pour leur réaffirmer que la parité entre le franc CFA et l'euro, par le biais du franc français, ne sera pas modifiée, compte tenu de la relative bonne position de nombre d'indicateurs macroéconomiques, situation confirmée par le ministre autrichien des Finances qui avait assisté à cette rencontre au titre de la présidence de l'Union européenne, et ce malgré la crise économique asiatique. Il s'est déclaré favorable à l'intégration progressive des activités informelles de l'économie africaine dans le secteur officiel. Il a confirmé que la réforme de la coopération avait réuni dans un seul service, la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), l'ensemble des compétences pour la coopération en matière d'enseignement dans le monde entier, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pouvant intervenir en tant qu'opérateur.

Il a confirmé que la télévision, si elle constituait l'un des meilleurs vecteurs de diffusion de la langue et de la culture françaises, intervenait dans un secteur très concurrentiel, à l'heure où près de mille chaînes se créaient par an, ce qui nécessitait de plus en plus d'accorder une aide aux bouquets et de diversifier l'offre française d'images en renforçant des outils tels que TV 5 et CFI. Il a ajouté qu'à cet égard la réforme en cours de TV 5 allait dans le bon sens et qu'elle se devait de devenir une chaîne à part entière.

Après avoir rappelé que le Royaume-Uni accueillait 250.000 étudiants étrangers et les États-Unis 500.000, il a estimé que la France avait vocation à élargir et à améliorer l'accueil des 150.000 étudiants étrangers, ce que la création d'Édufrance favoriserait, et que cette politique d'accueil était nécessaire pour accroître la diffusion du

français et de la culture française dans le monde, quitte à accueillir des étudiants étrangers pour qu'ils viennent suivre en France des cours dans une langue d'un pays tiers. Il a fait observer qu'à l'appui de cette politique, un effort budgétaire supplémentaire de 50 millions de francs avait été consenti en 1999 pour renforcer les bourses accordées aux étudiants étrangers. Il a jugé indispensable de maintenir l'unité des diplômes accordés aux étudiants étrangers et des diplômes remis aux nationaux et de ne pas se diriger dans un système pratiqué aux États-Unis et consistant à offrir une gamme très variée de diplômes et d'universités n'ayant pas la même valeur.

En outre, il a précisé qu'à l'égard de pays tels que le Maroc, le Mali ou le Sénégal, il convenait, plus que de se limiter à une politique d'aide au retour, de soutenir et d'étendre les politiques de codéveloppement, associant aides publiques et choix stratégiques des entreprises. Puis, il a relevé que la sélectivité des aides était commandée par un contexte de stabilité budgétaire et qu'elle devait s'opérer en faveur de zones géographiques où la France pouvait bénéficier d'un gisement d'influence comme en Amérique latine ou dans la zone Caraïbes, par exemple.

Il a appelé l'attention des participants sur la nécessité de préserver pour le Secrétariat général de la Francophonie et l'Agence de la Francophonie des domaines de compétences bien distincts afin de leur conserver une identité originale. Enfin, il a indiqué que le budget multilatéral de la Francophonie, qui atteignait un milliard de francs, était financé à 70 % par des contributions françaises, dont 300 millions de francs pour l'audiovisuel.

Le président Louis Mexandeu a rappelé que la défense de la Francophonie passait par la défense du multilinguisme et que cette action devait être menée de façon permanente, dans tous les domaines et dans le monde entier. Il a souligné l'importance des territoires français d'outre-mer en tant que têtes de pont dans la diffusion de la langue et de la culture français et s'est déclaré très attaché au soutien que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie avait apporté à la candidature de la ville suisse de Sion pour les Jeux Olympiques d'hiver de 2006.

Reprenant la parole pour remercier les nombreux participants, M. Charles Josselin a souligné l'importance que présentait à ses yeux

l'action de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie dans laquelle la section française devait assurer un rôle moteur.

## COMMISSION POLITIQUE

*Le Caire (Egypte), 23 – 25 février 1999*



La Commission politique de l'APF s'est réunie au Caire, à l'invitation de la section égyptienne, sous la présidence de M. Pierre-André Wiltzer, député (UDF) de l'Essonne.

Dix-sept sections de l'APF ont participé aux travaux de la réunion. La section française était représentée par M. Pierre-André Wiltzer et par M. Jean Faure, sénateur (UC) de l'Isère, vice-président du Sénat.

Le Dr Hamed Fathi Sorour, Président de l'Assemblée du Peuple de la République Arabe d'Egypte, a prononcé le discours inaugural.

Les participants ont discuté des propositions présentées par le Dr Bernard Patry concernant le financement de l'Assemblée parlementaire de la francophonie.

M. André Boulerice, député (Québec), a ensuite présenté son rapport portant sur les conditions d'organisation de missions parlementaires de bons offices, de médiations et d'informations dans le cadre de la prévention ou de la résolution des conflits. Après discussion et communication par le Président de la Commission politique des résultats de la mission que l'APF a effectuée au début du mois de février en Haïti, les conclusions proposées par M. Boulerice ont été adoptées.

M. Elhadj Ibrahama Bah, député (Guinée), a fait une communication sur la situation politique dans le monde francophone. De nombreux participants sont également intervenus notamment pour présenter la situation politique de leur pays. La commission a proposé que des missions d'information soient envoyées dans plusieurs pays francophones qui connaissent actuellement des crises graves.

La commission a ensuite entendu M. Jean-Pierre Perdieu, député (Communauté française de Belgique), qui est chargé d'établir un rapport de synthèse des travaux des différentes commissions de l'APF pour le Sommet francophone de Moncton. Différentes propositions d'actions spécifiques pour la jeunesse, thème retenu pour cette réunion des Chefs d'Etat francophones, ont été proposées et notamment l'instauration d'un tribunal international chargé de juger la violation du droit des enfants.

Ensuite, la commission a réfléchi à son rôle dans le cadre du nouveau règlement de l'APF et des échanges ont eu lieu sur l'accord-cadre qui devrait exister entre les diverses instances de la francophonie et l'APF.

Enfin, le Dr Abdelahad Gamaeldine, député (Egypte), a présenté une communication de la section égyptienne sur le processus de paix au Proche-Orient. Après un échange de vues, une résolution a été adoptée, incitant les parties en présence à mettre à exécution les différents accords qui ont été passés.

La prochaine réunion de la commission aura lieu en juillet 1999 à Ottawa. La section malienne a indiqué qu'elle invitait la commission à se réunir à Bamako au premier trimestre de l'an 2000.

## COMMISSION DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT

*Ho Chi Minh Ville (Vietnam) 15 – 19 mars 1999*



La Commission de la Coopération et du Développement s'est réunie à Ho Chi Minh Ville, à l'invitation de la section vietnamienne, du 15 au 19 mars 1999, sous la présidence de M. Guy Ningata, Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale centrafricaine. Seize sections de l'APF ont participé à ses travaux.

La Commission a désigné au poste de vice-présidente Mme Monique Gagnon-Tremblay, députée du Québec, en remplacement de M. Marcel Parent.

M. Jacques Brunhes, député (C) des Hauts-de-Seine, représentant la section française, a présenté un rapport sur « l'économie informelle » dont il a souligné le rôle crucial dans la résorption du chômage et la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. Le débat qui s'en est suivi a permis de mesurer la grande diversité de situation selon les différentes régions du monde francophone.

Au titre du Comité de suivi sur la Zone franc, institué lors de la réunion de la commission à Genève en mars 1998, M. Jacques Brunhes a dressé un bilan, avec ses collègues malien et camerounais, des conditions et des conséquences du rattachement du franc CFA à l'euro, effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999. De fortes interrogations demeurent sur la capacité du franc CFA à maintenir sa parité dans le long terme. Certains délégués ont évoqué l'éventualité de constituer les pays de la Zone franc en une union monétaire indépendante.

La commission a également examiné plusieurs autres rapports, portant sur le « micro-crédit », « la coopération Sud-Sud », « la problématique de la mobilisation des fonds », ainsi que « jeunesse,

emploi et développement», ce dernier thème constituant la contribution de la commission à l'Avis de l'APF qui sera présenté au Sommet de la Francophonie de Moncton en septembre 1999.

Les participants ont enfin adopté un « Avis sur le commerce et l'investissement dans l'espace francophone de coopération économique » dans la perspective de la Conférence des ministres de l'Economie et des finances de la francophonie qui se tiendra à Monaco les 14 et 15 avril 1999.

## **L'ECONOMIE INFORMELLE DANS LES PAYS FRANCOPHONES**

**Rapport de M. Jacques Brunhes**



La notion de secteur informel a fait son apparition dans la théorie économique du développement à l'occasion du lancement du Programme mondial de l'Emploi par le Bureau International du Travail au début des années 70.

C'est notamment le rapport du BIT sur le Kenya (1972) qui a vulgarisé le concept et en a proposé une définition reposant sur sept critères : facilité d'entrée, marchés de concurrence non réglementés, utilisation de ressources locales, propriété familiale des entreprises, petite échelle des activités, technologies à forte intensité de main d'oeuvre, formations acquises en dehors du système scolaire.

Dans le "Système de comptabilité nationale" publié par les Nations Unies en 1993, qui constitue la référence la plus couramment utilisée au niveau mondial, l'économie informelle (ou "souterraine" selon la terminologie des Nations Unies) est ainsi présentée :

"Certaines activités peuvent être à la fois productives du point de vue économique et tout à fait légales (à condition qu'elles respectent certaines normes ou réglementations), mais délibérément soustraites au regard des pouvoirs publics pour différents types de raisons :

- a) Pour éviter le paiement de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur la valeur ajoutée ou d'autres impôts;
- b) Pour éviter le paiement des cotisations de sécurité sociale;
- c) Pour ne pas avoir à respecter certaines normes légales : salaire minimal, horaire maximal, normes en matière de sécurité ou de santé, etc.;

d) Pour se soustraire à certaines procédures administratives, comme le fait de remplir des questionnaires statistiques ou d'autres formulaires administratifs."

L'économie informelle existe dans l'ensemble de l'espace francophone. Toutefois son ampleur et ses caractéristiques varient considérablement selon les zones géographiques concernées.

### **1. Afrique**

Les activités informelles sont une réalité très ancienne en Afrique, bien que l'étude du concept et sa prise en compte dans la réflexion socio-économique soit assez récente. Dès la période coloniale les petits métiers s'étaient multipliés et les villes africaines étaient déjà approvisionnées majoritairement par les circuits vivriers informels. Les difficultés contemporaines du développement africain n'ont donc fait qu'amplifier un phénomène profondément ancré dans la tradition économique de ce continent.

En Afrique, d'une manière générale, le poids du secteur informel est d'autant plus important que le niveau de PNB par tête du pays concerné est faible. Ainsi, l'emploi dans le secteur informel en Afrique francophone subsaharienne dépasse couramment 70 % de la population active, alors qu'il se situe plutôt en dessous de 50 % dans les pays du Maghreb, plus industrialisés et où le niveau de vie est plus élevé.

**Part de l'emploi du secteur informel  
dans la main d'œuvre non agricole  
et contribution au PIB – Afrique francophone**

(Source : Guide de la Comptabilité nationale  
édité par les Nations-Unies, 1997)

<b>PAYS</b>	<b>Année la plus récente disponible</b>	<b>Part du secteur informel dans la main-d'œuvre non agricole</b>	<b>Part du secteur informel dans le PIB non agricole</b>	<b>Part du secteur informel dans le PIB total</b>
<b>Algérie</b>	1985	25,4	ND	ND
<b>Bénin</b>	1993	92,8	57,0	36,5
<b>Burkina Faso</b>	1992	77,0	40,0	24,5
<b>Egypte</b>	1986	65,3	ND	ND
<b>Guinée</b>	1991	74,9	ND	ND
<b>Mali</b>	1989	78,6	41,7	23,0
<b>Maroc</b>	1982	56,9	ND	ND
<b>Maroc</b>	1986	ND	30,7	24,9
<b>Mauritanie</b>	1989	75,3	14,4	10,2
<b>Niger</b>	1977	62,9	58,5	37,6
<b>Sénégal</b>	1991	76,0	40,9	33,0
<b>Tchad</b>	1993	74,2	44,7	31,0
<b>Tunisie</b>	1995	48,7	22,9	20,3
<b>Zaïre</b>	1983	59,6	ND	ND

Compte tenu des tendances démographiques actuelles, la croissance de la population active va continuer à s'accélérer en Afrique dans les années à venir, cependant que la part de l'emploi agricole poursuivra son processus de décroissance relative. Ces évolutions, confrontées aux faibles taux de création d'emplois dans les secteurs moderne et public au cours des années récentes, ne peuvent qu'inciter à conclure que le secteur informel peut contribuer à contrecarrer l'augmentation du chômage et à absorber une proportion de plus en plus importante des nouveaux entrants sur le marché du travail.

Le secteur informel joue également en Afrique un rôle essentiel de régulateur des revenus et des dépenses des ménages. Parce qu'il est d'un accès facile, il permet à de nombreux ménages d'en retirer leur revenu principal, mais également d'y obtenir des revenus complémentaires (notamment pour compenser la faiblesse des salaires des fonctionnaires). Dans le même temps, il assure l'approvisionnement de ces ménages à des conditions de prix adaptées à leur pouvoir d'achat et à leur équipement. Beaucoup d'activités sont assurées par des petites unités marchandes informelles en Afrique. Par exemple, il est fréquent d'avoir recours aux préparateurs de repas, aux blanchisseurs et aux photographes des rues.

Dans les pays africains, le secteur informel peut également constituer un complément utile aux services publics dans des domaines comme la santé ou les transports, par exemple.

La réussite du secteur informel s'explique avant tout par son aptitude à concilier l'activité économique avec les valeurs sociales et culturelles traditionnelles de l'Afrique. La société africaine se singularise en effet par son caractère communautaire, l'individu n'existant qu'en tant que membre d'un groupe (ethnie, village ou quartier, "famille" au sens large). Au sein de ces différents groupes s'exerce une très forte solidarité qui permet à chacun, sinon de lui fournir un emploi fixe, du moins un moyen de subsistance. Il en résulte que l'embauche dans les unités informelles est réservée en priorité aux parents, amis ou connaissances originaires d'un même village, quel que soit par ailleurs leur niveau de compétence. Ainsi l'unité de production n'est pas nettement séparée de l'univers familial et social comme c'est habituellement le cas dans les pays développés.

Grâce à son extrême souplesse, l'informel a pu s'adapter de manière très rapide à la couverture des besoins nouveaux. Ainsi, au fil du temps, des activités informelles nouvelles sont apparues. La lente élévation des niveaux de vie a permis aux classes aisées de s'équiper en matériels électriques (téléviseurs, climatiseurs, ...), ce qui a entraîné l'apparition d'une multitude d'artisans informels spécialisés dans la réparation de ce type de produit, tandis qu'un marché de l'occasion, également informel, s'organisait parallèlement. Outre l'adaptation aux évolutions du marché, la souplesse du secteur informel s'exerce également en matière de gestion, ce qui constitue souvent un atout pour la survie des unités. Le système de rémunérations en constitue un bon exemple. Il se caractérise en effet par une totale flexibilité. Le salaire est fonction de la bonne marche des affaires à un moment donné. Lorsque celles-ci deviennent difficiles, il n'y a pas de licenciement car les règles communautaires africaines s'y opposent. On attendra donc que la conjoncture s'améliore et que la caisse se remplisse à nouveau pour être rémunéré. Cette spécificité permet à l'unité informelle d'avoir un point mort très bas et d'encaisser des baisses de volume d'activité qui seraient fatales à une entreprise du secteur formel compte tenu de ses obligations vis à vis de son personnel.

L'informel joue également un rôle important dans le domaine de l'apprentissage. Dans la plupart des pays africains, la démocratisation de l'enseignement primaire et secondaire ne s'est pas accompagnée d'une démocratisation parallèle du système de formation professionnelle assuré par les pouvoirs publics. Les moyens mis en place ne peuvent guère se développer en raison du coût relativement élevé des équipements. Par le biais de l'apprentissage, le secteur informel compense dans une large mesure les carences du système public. Les petites unités informelles emploient en effet de nombreux apprentis. Une enquête sur le secteur informel, réalisée en 1990 à Dakar par le BIT, indique que 80 % des unités de celui-ci avaient des apprentis, qui constituaient 81 % de la main d'oeuvre totale employée par l'informel. Traditionnellement, l'apprentissage est considéré en Afrique comme le mode normal de transmission des connaissances. C'est pourquoi plus de 85 % des responsables d'unités du secteur informel ont eux-mêmes acquis leurs qualifications par l'apprentissage dans le secteur informel. La faible rémunération des apprentis, souvent compensée par des avantages en nature (repas, logement, cadeaux), permet à l'entreprise de survivre même avec une productivité très

faible. Par ailleurs, l'offre de postes d'apprentissage émanant du secteur informel s'avère indispensable pour employer et former le nombre croissant de jeunes migrants issus de l'exode rural.

Toutefois, le secteur informel n'a pas que des effets bénéfiques pour l'Afrique. Le principal élément à retenir est sans doute l'impact négatif sur les finances publiques. Dans une période où les recettes liées au commerce extérieur ont décliné (en raison notamment de la dégradation des termes de l'échange), l'informel a contribué à la création d'activités qui n'apportent aucune recette fiscale complémentaire. Plus grave, il en vient parfois à accréditer l'idée que la fraude et l'exemption fiscales sont devenues des comportements normaux. Leur permanence et leur généralisation risqueraient d'aboutir à une paralysie progressive de l'Etat. De même, l'informel ne peut contribuer à la solution des déséquilibres extérieurs. Il est en effet à titre principal un secteur interne, qui ne s'intéresse aux échanges extérieurs qu'à l'occasion de trafics frauduleux. S'il contribue parfois à substituer une production interne à des importations inutiles, il peut difficilement augmenter le potentiel exportateur du pays. Mais la critique la plus grave concerne l'incapacité de l'informel à fonder un véritable dynamisme de développement. En l'absence de véritable politique de gestion de ces activités informelles, qui ne disposent souvent d'aucun indicateur leur permettant de juger de leurs résultats, les études de terrain montrent que la productivité du capital utilisé y est faible. Les capacités d'investissement trop réduites ne permettent pas de répondre aux problèmes posés par les évolutions technologiques, d'autant que le système de formation dans l'informel est essentiellement reproductif. L'artisan forme son apprenti à refaire ce qu'il a lui-même appris à faire. Il existe une certaine créativité dans l'informel, mais elle ne remet pas en cause le système technologique et les pratiques antérieures.

Après les indépendances, le secteur informel fut considéré par les jeunes Etats africains comme un moindre mal dans la mesure où il avait au moins le mérite d'éviter un chômage trop important et socialement insupportable. Dans l'optique d'alors, il était voué à disparaître puisque les théories et politiques de développement économique prévoyaient son absorption progressive par un secteur moderne dont l'expansion devait être rapide et durable. Les programmes de développement mis en oeuvre ont toutefois été compromis essentiellement par les iniquités de l'ordre économique

mondial, tant dénoncées par les pays du Sud dès la décennie 1970, et par les "plans d'ajustement structurel" imposés par les bailleurs de fonds multilatéraux, qui ont entraîné des politiques de réduction des capacités productives impliquant des dégraissages d'effectifs et des liquidations d'entreprises. Alors que les pays africains procédaient à ces révisions déchirantes, socialement et politiquement difficiles, le secteur informel, par son dynamisme et son adaptabilité, est apparu porteur d'un réel potentiel, au point que la tentation est devenue grande de le prendre pour modèle. Il en est résulté un paradoxe difficile à résoudre pour les pays africains. En effet, si la priorité est donnée aux recettes budgétaires, la question se pose de savoir s'il faut imposer les unités informelles au même titre que les autres, afin qu'elles contribuent au financement des dépenses publiques. En revanche, si l'objectif premier est d'ordre économique et social, on peut se demander s'il ne faut pas imposer le moins possible ces activités afin de préserver leur potentiel et leur dynamisme. Cette question fait l'objet d'une controverse qu'il appartient aux Etats africains de trancher eux-mêmes.

## 2. Asie du Sud-Est

En Asie, surtout dans les villes, le secteur informel englobe entre un tiers et deux tiers de la main-d'œuvre. Il occupe notamment une place importante dans les économies des pays francophones d'Asie du Sud-Est. Il apparaît en effet qu'au Vietnam et au Cambodge, et dans une moindre mesure au Laos, l'informel permet de fournir du travail à une main-d'œuvre excédentaire, compte tenu de l'accroissement rapide de la population active et de la mise en œuvre de certaines réformes économiques.

Toutefois, le terme de secteur informel n'est utilisé que depuis très récemment dans ces pays. Il peut être défini comme un secteur économique constitué de toutes les micro-entreprises et les unités d'auto-emploi qui sont juridiquement légales, mais qui ne sont pas formellement contrôlées par l'État. Étant caractérisé, entre autres, par l'utilisation de technologie simple, par des heures de travail variables ou flexibles et par l'absence de sécurité sociale, il peut prendre diverses formes. Il concerne, en l'occurrence, les petites productions familiales dans le domaine du commerce, de la réparation et des transports, la main-d'œuvre domestique, les services privés tels que la

location de maisons, les services médicaux hors de l'hôpital, les cours privés, etc.

Le développement de ce secteur au Vietnam est lié à plusieurs contraintes. Suite aux réformes économiques mises en oeuvre les entreprises d'Etat ne sont en effet plus en mesure d'absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Or, le nombre de ces derniers a très fortement augmenté en raison, d'une part, de la démobilisation militaire et, d'autre part, du taux d'accroissement démographique qui avoisine 3 % annuellement.

Ce dernier risque d'ailleurs de rester très élevé puisque 40% de la population vietnamienne a moins de 15 ans. On estime en effet que près de 8,6 millions de personnes se présenteront sur le marché du travail entre 1996 et 2000. Ainsi, même avec une croissance élevée (de l'ordre de 10%), l'économie ne pourra absorber qu'un peu moins de la moitié de ces personnes tandis que les autres devront trouver un emploi dans le secteur informel qui sert donc, le cas échéant, de soupape de sécurité. Cette situation a des répercussions importantes chez les jeunes Vietnamiens. Selon les enquêtes du Ministère du Travail, la moitié des employés du secteur informel sont des jeunes dont c'est le premier emploi.

Par ailleurs, le secteur informel peut procurer aussi un complément de revenus. Parmi les employés de ce secteur, 10% y exercent en effet une activité complémentaire à un travail officiel dans les entreprises publiques ou privées. Selon l'étude de M. Philippe Papin citée dans la bibliographie, en 1996, le traitement moyen d'un fonctionnaire était de 240 francs français, contre 190 francs dans le privé officiel et 165 francs dans l'informel : l'écart est faible, et c'est un complément très appréciable, presque un doublement de revenus, pour ceux qui ont déjà un emploi ailleurs.

La même étude fait apparaître que, sur l'ensemble de l'économie, le secteur informel représentait 48% du PIB du Vietnam en 1996. De 1985 à 1994, ce secteur a créé 2,3 millions d'emplois, ce qui en fait le deuxième employeur du pays après le secteur agricole et avant l'Etat. De plus, de 1985 à 1996, parallèlement à l'émergence d'entreprises privées, le secteur informel a progressé de 60% sur le plan de la création d'emploi alors que le secteur étatique était à la baisse (-30% dans les entreprises d'Etat et -9,2% dans le service

public). À Hochiminh-ville par exemple, 63% de la population active, évaluée à 2,8 millions de personnes, avait du travail en 1996. Sur ce nombre, les trois quarts étaient employés dans le secteur privé, et parmi eux, la moitié, soit 650000 personnes œuvraient dans l'informel selon la répartition suivante : 100000 sont employées de maison, 150000 sont employées dans le cadre familial et 300000 ont des activités telles que conducteurs de cyclo-pousse ou de moto-taxi, vendeurs ambulants, réparateurs travaillant sur les trottoirs, dans les rues et les marchés.

Lorsqu'on examine ses unités économiques, on constate que l'informel agit à très petite échelle. La main d'œuvre est limitée à 5 personnes et les capitaux investis étaient en moyenne de 2 000 francs en 1992. Les recettes d'une unité moyenne sont de 20000 francs par personne et par an. C'est moins que les recettes de 30000 francs d'une entreprise enregistrée, mais comme cette dernière doit payer des impôts et des taxes, et qu'elle possède un capital initial dix fois plus élevé, son taux de profit de 17% est au bout du compte inférieur à celui de la petite unité informelle qui atteint 44%.

L'informel est aussi un phénomène rural. En effet dans les campagnes, la faible rentabilité pousse certains paysans, et en premier lieu les riziculteurs, vers l'économie informelle. Les enquêtes indiquent que le secteur informel en milieu rural représente 10 à 15% des emplois dans le Nord du pays et 15 à 20% dans le Sud.

En résumé, au Vietnam le secteur informel procure de l'emploi aux jeunes et aux employés, et fournit un complément financier aux fonctionnaires et aux paysans. Ce faisant, il répond à la nécessité immédiate de combattre la pauvreté par la création de possibilités d'emploi additionnelles pour une population active en forte augmentation.

Au Cambodge, les contours du secteur informel s'inscrivent dans un contexte économique tout autre. Dans ce pays, l'économie a subi une profonde transition suite à la guerre et à l'instabilité politique qui en a résulté. Les soldats démobilisés, le retour d'environ 350000 réfugiés et d'environ 180000 personnes déplacées à l'intérieur du pays sont venus augmenter les rangs des demandeurs d'emplois, alors que l'agriculture ne peut plus absorber autant de personnes qu'elle le devrait puisque plusieurs terres cultivables sont actuellement infestées

de mines. Autre conséquence de la guerre, les femmes représentent maintenant 65% de la population et 35% des familles sont entretenues par celles-ci. Par ailleurs, la plupart des grandes entreprises ont été détruites par la guerre et l'économie repose surtout sur des activités de petites échelles : les gens à leur propre compte et les micro-entreprises. Cette situation est encore aggravée par l'absence ou l'insuffisance des infrastructures de base telles que les routes et les transports. À cause de tous ces éléments, et de l'étroitesse du marché, même le secteur informel – particulièrement le commerce et les services – ne parvient plus à absorber la main d'oeuvre excédentaire.

Certaines organisations internationales et ONG apportent une assistance au secteur informel au Cambodge grâce à des programmes de micro-crédits.

### 3. Europe centrale et orientale

Le processus de libéralisation dans le domaine économique a entraîné d'importantes conséquences économiques et sociales dans les pays d'Europe centrale et orientale. Depuis le début des années 90, la majeure partie de la population de cette région subit les douloureuses conséquences de la baisse vertigineuse de son niveau de vie. Selon le "Rapport sur l'emploi dans le Monde 1998-1999" du BIT : "En l'espace de très peu de temps, sous l'effet de la restructuration de l'économie et des entreprises, on a vu le taux moyen de chômage passer pratiquement de 0% à plus de 9% ; les salaires réels ont baissé et les disparités de revenu se sont accentuées". Les effets des politiques de restrictions budgétaires, notamment, la chute des salaires minimums dans tous les pays en rapport avec le salaire moyen, et le déclin de l'économie en place à un rythme plus rapide que celui de la croissance du secteur privé, ont contribué à l'essor de l'économie informelle et parallèle.

D'une part, l'augmentation rapide du secteur informel a été favorisée par le désir de la population de compléter leur revenu sans cesse déclinant. Ainsi, en Hongrie, par exemple, plus de 45% des familles ont tenté d'augmenter leur revenu grâce à un deuxième emploi. Cette recherche d'un deuxième revenu a poussé une proportion de plus en plus importante de travailleurs vers le secteur informel. Celui-ci prend donc, le plus souvent, la forme d'un revenu

d'appoint, sans protection en matière de santé, d'accident ou de perte d'emploi. Il a également pris de l'expansion par le fait du travail au noir effectué par des personnes, officiellement sans emploi, qui ne bénéficient plus de l'assistance sociale ou qui ne répondent plus aux critères relatifs à l'assurance chômage.

D'autre part, l'informel est également stimulé par une chute et une modification de la structure de la consommation des ménages. D'après un sondage effectué en Hongrie en 1995, plus du tiers des ménages interrogés disaient manquer d'argent à la fin du mois, et autour de 13% n'arrivaient pas à faire face à leurs besoins quotidiens. Par conséquent, non seulement 55,5% des gens affirmait avoir réduit leur consommation quotidienne et s'être engagé dans de petites productions agricoles dédiées à leur propre besoin de consommation, mais 48% avait également reporté la plupart de leurs achats en biens et services sur le marché parallèle.

La part de cette économie informelle dans le produit intérieur brut était estimée en 1995 à 36,2% en Bulgarie, à 29,0% en Hongrie, à 35,7% en Moldavie, à 12,6% en Pologne et à 19,1% en Roumanie. De 1989 à 1995, cette part de l'informel dans le PIB était en hausse dans tous ces pays, sauf en Pologne où elle régresse depuis 1994. Au niveau de l'emploi, selon une étude du Bloc National Syndical, une des principales confédérations syndicales roumaines, un nombre croissant de personnes – environ 1,9 millions actuellement, soit 20% de la population active – travaille au noir, à mi-temps ou à plein-temps, en Roumanie.

#### **4. Pays francophones du Nord**

L'expression "économie informelle" est très peu utilisée dans les pays du Nord. Pour désigner ce secteur, on parle plutôt d'"économie souterraine", de "travail non déclaré" ou, plus communément, de "travail au noir". Dans des Etats où les pouvoirs publics exercent souvent une surveillance étroite de l'économie, les activités non déclarées deviennent presque aussitôt irrégulières du point de vue fiscal même si ceux qui les mènent invoquent divers motifs pour les justifier. Il existe toutefois certaines formes d'économie, que l'on peut qualifier d'"informelle", qui demeurent dans

le cadre de la légalité. Nous étudierons le cas des "systèmes d'échange local", qui se développe depuis quelques années notamment en France.

### **Economie non déclarée et travail au noir**

#### **a) Europe occidentale**

La Commission européenne (Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales) a rendu publique en 1997 une "Communication sur le travail non déclaré", dans laquelle elle distingue quatre grands groupes de travailleurs non déclarés : les personnes cumulant deux emplois voire davantage, la population "économiquement non active", les chômeurs et les ressortissants de pays tiers résidant illégalement sur le territoire de l'Union européenne.

Selon la Commission, "le principal attrait de l'économie non déclarée est de nature économique. Ce type d'activités permet d'augmenter ses revenus en échappant à l'impôt et aux cotisations sociales, ou de réduire ses coûts. Trois facteurs favorisent le travail non déclaré : la demande croissante de "services personnalisés", la réorganisation de l'industrie en chaînes de sous-traitance, et la diffusion des "technologies légères" qui ouvrent de nouvelles perspectives de travail et de nouveaux domaines pour les activités de service. Le travail non déclaré se rencontre généralement dans les secteurs caractérisés par une forte intensité de main d'œuvre et de faibles gains comme l'agriculture, le bâtiment, le commerce de détail, la restauration ou les services domestiques."

Le document conclut en la nécessité de lutter contre ce phénomène, qui "risque d'ébranler le financement et la fourniture des prestations sociales et des services publics. La diminution des recettes se traduit par une baisse du niveau des services que l'Etat peut fournir, créant un cercle vicieux étant donné que le gouvernement augmente les impôts pour continuer d'assurer les services en question, favorisant ainsi davantage le travail non déclaré."

Il cite notamment le cas de la France, où a été créé un service spécifique, la Mission de liaison interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et le trafic de main d'œuvre (MILUTMO), qui est chargée de sanctionner non seulement les

travailleurs non déclarés, mais également leurs "donneurs d'ordre" qui en sont les bénéficiaires. La lutte y est aussi menée par le biais d'incitations fiscales (réductions d'impôt pour la rénovation de l'habitat, "chèques-services" pour la déclaration des emplois domestiques). En France, le travail non déclaré se répartit à 60 % dans le secteur des services (notamment hôtels, cafés et restaurants), 27 % dans le bâtiment, et 13 % dans les autres secteurs.

La Belgique a également pris certaines mesures dans ce domaine : développement des services d'inspection, augmentation des amendes, efforts de réduction du coût du travail dans certaines industries (plan textile), système de chèques-services.

L'économie non déclarée est estimée à 10 % du PIB en France, et 12 % en Belgique.

#### b) Québec

Le ministère québécois des Finances a évalué que l'économie souterraine, excluant les activités criminelles, représentait, en 1994, des transactions d'une valeur de 7 milliards de dollars canadiens, soit 4,2 % du PIB. Ces 7 milliards de dollars d'activités non déclarées engendreraient des pertes fiscales annuelles de 1,9 milliards de dollars, ce qui représente un manque à gagner annuel moyen d'environ 1000 dollars par ménage. En revanche, les évaluations du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) sont nettement plus basses et se situent entre 1,7 et 2,7 milliards pour l'année 1995. Cet écart illustre la difficulté de cerner avec précision l'ampleur du phénomène.

La Commission sur la fiscalité et le financement des services publics a établi que dix secteurs de l'économie totalisent près de 80 % des activités au noir. Il s'agit de la construction et de la rénovation, de la restauration, des boissons alcoolisées, des ateliers automobiles, du commerce alimentaire, de la garde d'enfants, de la coiffure, des pièces de rechange pour automobiles, de l'hébergement et des services domestiques et ménagers.

Une enquête menée en 1994 par la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics a démontré que l'évasion fiscale et le travail au noir constituent de réelles préoccupations pour les

citoyens. Beaucoup d'entre eux s'inquiètent de leurs répercussions sur les valeurs sociales et collectives dans la mesure où ils remettent en cause les consensus sociaux nécessaires au bon fonctionnement des institutions. Une majorité s'est déclarée favorable à une réaction vigoureuse et rapide des pouvoirs publics, notamment à un moment où le Québec faisait face à de graves difficultés budgétaires.

Suite à cette consultation, le gouvernement a mis en œuvre divers moyens de lutte, dont une campagne de sensibilisation dans les médias et une meilleure coordination des organismes de contrôle, qui ont permis de réduire de plus de 3 milliards de dollars le manque à gagner fiscal en quatre ans.

## 2/ Une autre forme d'économie informelle : les "systèmes d'échange local"

Il existe dans certains pays francophones du Nord (notamment en France et au Canada) une forme d'économie informelle qui, contrairement au travail au noir, est parfaitement légale. Il s'agit des systèmes d'échange local (SEL), qui sont apparus dès les années 30 en Autriche à partir des théories de l'économiste Sylvio Gesell. Plus d'un millier de SEL fonctionnent aujourd'hui dans le monde, dont environ 400 au Royaume-Uni où ils se sont développés depuis 1985.

En France, le premier SEL n'a été créé qu'en 1994 dans le département de l'Ariège. Depuis lors, la croissance a été très rapide puisqu'en février 1998, 268 SEL, regroupant 30000 adhérents dans 87 départements français étaient répertoriés (dont 20 % reliés par Internet).

Le principe de fonctionnement d'un SEL est très simple. Moyennant une cotisation modique, les adhérents, regroupés en associations, s'échangent, sur catalogue, des biens et des services, évalués dans une monnaie fictive. Le système ne se réduit pas à un simple troc, car il fonctionne de manière multilatérale. Lorsqu'un membre rend un service ou fournit un bien à un autre membre, il obtient une créance vis-à-vis de l'ensemble du groupe. L'association tient les comptes et fournit à chacun des relevés mensuels. Chaque SEL possède sa propre unité de compte, statutairement inconvertible en francs.

Les SEL se sont développés en France parallèlement à l'augmentation de la précarité et des situations de marginalisation. Une étude réalisée par l'université de Lyon en 1997 indiquait que "plus de 40 % des membres d'un SEL sont des personnes en difficulté, des bénéficiaires du RMI ou des chômeurs". Dès lors, ces systèmes apparaissent souvent comme des réseaux locaux de solidarité qui permettent notamment aux chômeurs et aux exclus d'accéder à des biens et à des services auxquels ils ne pourraient prétendre autrement.

Expériences originales, à but alternatif ou social, les SEL trouvent toutefois rapidement leurs limites. Se bornant à des produits artisanaux ou à des services, ils ne peuvent représenter qu'une fraction minimale de l'activité globale. Comme l'explique le fondateur du SEL de Saint-Quentin-en-Yvelines, "un SEL n'est pas un système de production, il ne peut pas concurrencer la société marchande. C'est un système fondé sur la gestion du lien social". Par ailleurs, sur le plan fiscal, ces activités ne peuvent être exonérées de la TVA que dans la mesure où elles n'ont pas un caractère répétitif, ni un but lucratif.

---

Si l'informel constitue un mode d'organisation économique très ancien et adapté à la culture locale de certaines régions francophones, il apparaît davantage dans d'autres régions comme une réponse spontanée à des déséquilibres consécutifs à des processus de réformes institutionnelles ou à des situations conjoncturelles.

Les pouvoirs publics, de même que les bailleurs de fonds, ne peuvent se désintéresser d'un secteur qui emploie dans certains pays la majeure partie de la population active. De ce fait des questions restent posées. Faut-il continuer à accepter des activités qui, par le manque à gagner fiscal qu'elles génèrent, peuvent réduire les capacités d'action des pouvoirs publics dans des domaines comme la santé, l'éducation, les infrastructures nécessaires à un véritable développement ? Mais, par ailleurs, peut-on se passer de ces unités qui constituent une soupape de sécurité contre les risques sociaux d'un chômage massif, et qui contribuent utilement à la lutte contre la pauvreté en assurant une redistribution des revenus ?

Il ne me semble pas que des réponses générales puissent être apportées, tant les situations sont contrastées dans les différentes régions du Monde, voire, dans une même région, d'un pays à l'autre, comme nous l'avons constaté au cours de cette étude. Il appartient à chacun des Etats concernés de prendre les mesures qui lui paraissent adaptées en fonction de ses priorités politiques et des caractéristiques de son économie.

Toutefois, la question de l'économie informelle est liée au problème fondamental, qui reste posé, du rééquilibrage entre pays du Nord et du Sud, qui permettrait à ces derniers d'assurer leur développement, et en ce qui concerne le Nord, d'une politique économique permettant de juguler le chômage et d'assurer une meilleure distribution des revenus.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Asie du Sud-Est**

- Etude de M. Philippe Papin, Directeur de l'Ecole française d'Extrême-Orient, intitulée "L'informel au Vietnam", janvier 1999

- "The rural informal sector in Asia : Policies and Strategies", BIT, 1995

### **Europe centrale et orientale**

- "L'économie parallèle : moteur occulte du progrès en Roumanie", AFP, 12 novembre 1998

- Revue "Travail" n° 27, BIT, décembre 1998, pp. 6-12

- "Paying the price : the wage crisis in Central and Eastern Europe", Daniel Vaughan-Whitehead, ILO, McMillan Press, 1998

- "The romanian labour market in transition : evolution and outlooks", Valentina Vasile, Revue roumaine des sciences économiques, 1997

### **Europe occidentale**

- "Communication sur le travail non déclaré", Commission européenne (Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales), 1997

- "Un peu de SEL dans le tissu social", Sandrine Trouvelot, revue Alternatives économiques, mars 1998

- "Les entrepreneurs de la troisième voie", Brigitte Perucca, journal Les Echos, 23 février 1998

### **Québec**

- "L'économie informelle dans une perspective québécoise : le cas du travail au noir", Section québécoise de l'APF, avril 1999



## COMMISSION DES AFFAIRES PARLEMENTAIRES

*Beyrouth (Liban), 15 – 16 avril 1999*



A l'invitation de la section libanaise, la Commission des Affaires parlementaires s'est réunie à Beyrouth les 15 et 16 avril derniers, sous la présidence de M. Pierre De Bané, sénateur (Canada).

Treize sections de l'APF ont participé aux travaux ; la section française était représentée par M. Alain Barrau, député (S) de l'Hérault, qui remplaçait M. Guy Penne, sénateur (S) représentant les Français de l'étranger, vice-président de la commission.

Après la réunion du Bureau, les travaux ont débuté par l'adoption d'une résolution proposée par le Président De Bané, défendant notamment la souveraineté et l'intégrité territoriale du Liban, assurant le peuple libanais, porteur des valeurs francophones au sein du monde arabe, de la solidarité de l'APF et appelant les parties à poursuivre leurs efforts de recherche d'une paix juste et durable.

La réunion s'est poursuivie par l'examen du rapport du groupe de réflexion sur la participation des parlementaires au processus de démocratisation, et plus particulièrement sur les missions d'observation d'élections.

La commission a ensuite abordé trois rapports : le caractère effectif de la séparation des pouvoirs ; les commissions d'enquête parlementaires ; et les droits de la personne dans l'espace francophone, envisagés sous l'angle « jeunesse et nouvelle citoyenneté », dans la perspective du Sommet de Moncton consacré à la jeunesse.

M. Alain Barrau a présenté le rapport de la section française sur « les relations entre les Parlements et les médias ».

Les travaux de la commission se sont terminés par l'examen du suivi des quatre programmes de coopération interparlementaire gérés par la commission : les stages de formation et les séminaires parlementaires ; les missions d'observation d'élections ; le compte-rendu des travaux parlementaires ; et la restructuration des services documentaires des Parlements du Sud (PARDOC).

**ASSEMBLEE GENERALE  
DE LA SECTION FRANCAISE DE L'APF**

*Paris, 28 avril 1999*



La section française de l'APF s'est réunie en assemblée générale à l'Assemblée nationale le mercredi 28 avril 1999, sous la présidence de son Président-délégué, M. Louis Mexandeu, député (S) du Calvados.

L'assemblée a arrêté la liste des candidats de la section française aux postes internationaux qui lui sont traditionnellement réservés, et dont le renouvellement interviendra lors de la XXVème session ordinaire de l'APF prévue à Ottawa du 5 au 8 juillet 1999. Les titulaires de ces mandats ont tous souhaité être reconduits dans leurs fonctions. Il s'agit, outre le Président Louis Mexandeu (vice-président international), de MM. Jacques Legendre, sénateur (RPR) du Nord (Secrétaire général parlementaire), Pierre-André Wiltzer, député (UDF) de l'Essonne (Président de la Commission politique), Guy Penne, sénateur (S) des français établis hors de France (vice-président de la Commission des affaires parlementaires), Bruno Bourg-Broc, député (RPR) de la Marne (vice-président de la sous-commission éducation), Jacques Brunhes, député (C) des Hauts-de-Seine (Rapporteur de la Commission de la coopération et du développement) et Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure (Rapporteur de la Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles).

La délégation de la section qui se rendra à la session ordinaire d'Ottawa comprendra également Mme Odette Trupin, députée (S) de la Gironde, MM. Lucien Neuwirth, sénateur (RPR) de la Loire, et Michel Bécot, sénateur (UC) des Deux-Sèvres. Le Président Louis Mexandeu a annoncé l'intention de M. Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale et Président de droit de la section française, d'assister aux travaux.

Les participants ont ensuite dressé un bilan des activités des commissions internationales, puis entamé un débat sur la participation de l'APF aux missions d'observation des élections, dont ils ont regretté le manque de visibilité.

Le Président Louis Mexandeu a également annoncé l'organisation, en liaison avec la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, d'un colloque sur le multilinguisme qui pourrait se tenir en novembre 1999.

**CONFERENCE DES PRESIDENTS  
DE LA REGION EUROPE**

*Bruxelles, 5 – 6 mai 1999*



La Conférence des Présidents de la Région Europe s'est réunie les 5 et 6 mai 1999 à Bruxelles à l'invitation de la section de la Communauté française de Belgique, sous la présidence de M. Philippe Charlier, chargé de mission Europe.

Quinze sections de l'APF ont participé aux travaux. La section française était représentée par son Président-délégué, M. Louis Mexandeau, député (S) du Calvados.

M. Philippe Charlier a indiqué que deux nouvelles sections européennes rejoindront prochainement l'APF. Il s'agit des cantons suisses de Vaud et de Genève, qui ont déjà obtenu un statut d'observateur pour la session ordinaire d'Ottawa en juillet prochain.

Répondant aux invitations des sections valaisane et hongroise, la Conférence a décidé que les prochaines Assemblées régionales Europe se tiendront du 9 au 12 janvier 2000 à Sion, puis à l'automne 2000 à Budapest. L'Assemblée de Sion examinera les deux rapports suivants : "la francophonie dans les PECO, état des lieux et perspectives de coopération décentralisée", et "la contribution des Parlements francophones au développement économique", présentés respectivement par les sections française et valaisane.

La Conférence a adopté deux projets de coopération dont bénéficieront les parlements albanais et moldave.

Les participants ont également entendu un exposé de M. Philippe Lathion, organisateur des "Francopholies" de Genève, et approuvé un projet de résolution visant à accélérer la mise en place de la Cour pénale internationale prévue par la Conférence de Rome en juillet 1998, qui leur a été soumis par M. Georges Clerfayt, membre du Conseil de la Communauté française de Belgique, et sera transmis pour examen à la Commission politique de l'APF.

## DELEGATION PERMANENTE DU BUREAU

*Paris, 1<sup>er</sup> juin 1999*



La Délégation permanente du Bureau s'est réunie le 1<sup>er</sup> juin sous la présidence de M. Nicolas Amougou Noma, Premier Vice-Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

La section française était représentée par son Président délégué, M. Louis Mexandeau, député (S) du Calvados, par M. Pierre-André Wiltzer, député (UDF) de l'Essonne et par M. Jacques Legendre, sénateur (RPR) du Nord, Secrétaire général parlementaire.

La Délégation permanente du Bureau a examiné le projet d'avis préparé en vue de la VIII<sup>ème</sup> Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays ayant le français en partage qui aura lieu à Moncton en septembre prochain.



**BUREAU DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE  
DE LA FRANCOPHONIE**

*Ottawa, 3 juillet 1999*



A l'invitation de la section canadienne, le Bureau de l'APF s'est réuni à Ottawa, le 3 juillet 1999, sous la présidence de M. Jean-Robert Gauthier, sénateur (Canada), Président de l'APF.

Des vingt sections représentées au Bureau, quatorze ont participé à cette réunion. Cinq délégations étaient conduites par leur président d'Assemblée : le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Québec et le Val d'Aoste. La section française était représentée par son Président délégué, M. Louis Mexandeau, député (S - Calvados), M. Pierre-André Wiltzer, député (UDF - Essonne), président de la Commission politique, et M. Guy Penne, sénateur (S - Français établis hors de France), vice-président de la Commission des affaires parlementaires.

Après avoir entendu une communication de son Président, le Bureau a décidé de transmettre à l'assemblée générale un avis favorable à l'adhésion du Tchad en tant que section membre de l'APF et du parlement de Lituanie comme observateur.

M. Jacques Legendre, sénateur (RPR - Nord), Secrétaire général parlementaire, a ensuite présenté son rapport d'activité. Un débat, auquel ont participé notamment les présidents des Assemblées nationales du Burkina Faso et du Gabon et M. Guy Penne, s'est instauré sur les situations institutionnelles du Congo, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, du Niger et des Comores. Conformément à la décision prise lors de la session d'Abidjan en juillet 1998 de ne plus reconnaître aux pays dont le parlement a été dissous par la force la possibilité d'être représentés par une section, il a été décidé de suspendre les sections du Niger et des Comores jusqu'au retour à un ordre constitutionnel démocratique dans ces pays.

M. Jacques Legendre a également présenté les différents programmes de coopération, dont les missions d'observation d'élections. Il a déploré les conditions dans lesquelles les observateurs francophones sont amenés à participer à ces missions internationales.

A la suite des interventions du président de l'Assemblée nationale du Québec et des représentants des sections canadienne, suisse et de la Communauté française de Belgique sur le rôle et les moyens du Secrétariat général, il a proposé de réunir la délégation permanente du Bureau de l'APF, élargie aux quatre présidents des Commissions, afin de mettre en place un nouvel organigramme du Secrétariat général.

Les chargés de mission Afrique, Amérique et Europe ont présenté un bilan des actions de leurs régions, et le Bureau a pris acte du rapport du Trésorier sur les comptes de l'exercice 1998.

De nouveaux parlements ont été désignés pour bénéficier du programme d'appui aux services documentaires des Parlements du Sud (Pardoc). Il s'agit de l'Albanie, du Burundi, du Cambodge, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, du Laos, de la Moldavie, du Tchad et du Vanuatu. Les Comores et le Niger pourront en bénéficier sous réserve d'un retour à la démocratie. Les Assemblées nationales du Gabon, de Côte d'Ivoire et du Cameroun bénéficieront quant à elles du programme du Fonds francophone des Inforoutes.

Une discussion s'est engagée sur la place qui sera réservée à l'APF au Sommet de Moncton, et sur l'Avis qui y sera présenté.

Le Bureau a nommé plusieurs personnalités dans l'Ordre de la Pléiade.

A l'invitation de la section québécoise, la prochaine réunion du Bureau devrait se tenir à Québec en janvier 2000.

## XXV<sup>ème</sup> SESSION DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

*Ottawa, 5 - 8 juillet 1999*



La XXV<sup>e</sup> session ordinaire de l'APF, réunissant 35 délégations composées d'environ 125 parlementaires francophones, dont les présidents des assemblées française, burkinabé, centrafricaine, gabonaise, guinéenne, québécoise, sénégalaise, togolaise et valdôtaine, s'est tenue à Ottawa du 5 au 8 juillet 1999. La délégation française était conduite par son Président, M. Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale, et était composée, outre MM. Louis Mexandeau, Pierre-André Wiltzer et Guy Penne, de MM. Bruno Bourg-Broc (RPR - Marne), vice-président de la sous-commission de l'Education, Jacques Brunhes (C - Hauts-de-Seine), rapporteur de la commission de la coopération et du développement, et de Mme Odette Trupin (S - Gironde), députés, ainsi que de MM. Joël Bourdin (R.I. - Eure), rapporteur de la commission de l'éducation, et Simon Loueckhote (RPR - Nouvelle Calédonie), sénateurs.

La journée du lundi 5 juillet a été consacrée aux réunions des quatre commissions : politique, affaires culturelles et éducation, affaires parlementaires, coopération et développement.

M. Fabius, qui intervenait au cours de la séance d'ouverture, a souligné la place que le XXI<sup>ème</sup> siècle devrait réserver aux peuples, et donc aux parlements qui les représentent, et rappelé les valeurs de solidarité, d'égalité et de reconnaissance mutuelle qui fondent la Francophonie. Héritière d'une tradition humaniste et d'une philosophie politique, elle se doit de défendre avant tout l'universalité des droits de l'homme.

M. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de la Francophonie, a qualifié l'APF de « pièce maîtresse » de la Francophonie et signalé ses actions en faveur de l'Etat de droit, en particulier à travers les nombreuses missions d'observation des élections. Son intervention a été suivie d'une séance de questions

orales posées par des représentants des Parlements de chaque continent et de chacune des commissions et notamment par M. Pierre-André Wiltzer sur la Cour pénale internationale et par Mme Odette Trupin sur le multilinguisme et la diversité culturelle.

Au cours de cette séance de questions, M. Amougou Noma, 1<sup>er</sup> vice-président de l'Assemblée nationale du Cameroun, a proposé que soit créé un Parlement des jeunes francophones.

Le Tchad a été admis en tant que section membre, le parlement genevois et le Grand Conseil du canton de Vaud comme sections associées, et le statut d'observateur a été accordé au parlement de Lituanie.

Le rapport d'activité du Secrétaire général parlementaire, M. Jacques Legendre, a été adopté, ainsi que la liste des pays bénéficiaires des programmes de coopération choisis par le Bureau. Le rapport financier présenté par le Trésorier a été approuvé, et l'Assemblée a entendu les comptes rendus d'activité des chargés de mission régionaux.

Dans la perspective du Sommet de Moncton, un débat général s'est engagé sur le thème de la jeunesse. Sont intervenus une dizaine de parlementaires, Présidents d'Assemblées pour la plupart. L'Avis que l'APF proposera au Sommet de Moncton a été présenté par M. Jacques Legendre, et adopté.

Une dizaine de rapports donnant lieu à des résolutions et/ou recommandations ont été examinés et adoptés le mercredi 7 juillet.

La Commission politique avait retenu comme thèmes de ses travaux : le financement de l'Assemblée, les missions de bons offices, la situation politique dans le monde francophone. Elle a présenté par ailleurs des résolutions sur le Proche-Orient et sur le Burundi, ainsi qu'une recommandation sur la Cour pénale internationale, défendue par son président.

La Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles a présenté deux rapports : le premier sur l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant au sein de la Francophonie, le second sur le projet de canal éducatif francophone dont le rapporteur était M. Louis Mexandeu.

Les rapports de la Commission des affaires parlementaires ont porté sur le renforcement du processus de démocratisation, le caractère effectif de la séparation des pouvoirs, les commissions d'enquêtes parlementaires, le Pardoc, les rapports entre les médias et les Parlements, ce dernier étant défendu par M. Guy Penne.

Ont enfin été adoptés les rapports faits au nom de la Commission de la coopération et du développement concernant le microcrédit, la coopération sud-sud, la problématique de la mobilisation des fonds et l'économie informelle dans les pays francophones, présenté par M. Jacques Brunhes.

Outre celles concernant les rapports des commissions, l'Assemblée a adopté plusieurs résolutions et recommandations, dont une résolution sur « le tunnel du Mont-Blanc » et une résolution sur « Jeunesse et nouvelle citoyenneté ».

Au cours de sa XXVe session, l'APF a également décidé de créer un réseau de jeunes parlementaires souhaitant s'impliquer davantage dans les défis que devra relever la Francophonie à l'aube du troisième millénaire.

La première réunion des femmes parlementaires a eu lieu en marge de l'assemblée. Y a participé une cinquantaine de femmes.

Enfin, sur proposition du Bureau, l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie a élu son nouveau Bureau qui se trouve ainsi composé :

*Président : M. Nicolas Amougou Noma, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale (Cameroun)*

*Premier Vice-Président : M. Jean-Pierre Charbonneau, Président de l'Assemblée nationale (Québec)*

*Secrétaire général parlementaire : M. Jacques Legendre, sénateur (France)*

*Vice-présidents : Cheikh Abdoul Kadre Cissokho, Président de l'Assemblée nationale (Sénégal) ; M. Nguyen Ngoc Tran, député (Vietnam) ; M. Louis Mexandeau, député (France) ; M. Jean-Pierre Perdieu, député (Communauté française de Belgique) ; M. Guy*

Nzouba-Ndama, *Président de l'Assemblée nationale (Gabon)* ;  
M. Bernard Patry, *député (Canada)*

*Trésorier* : M. Jos SCHEUER, *député (Luxembourg)*

*Membres* : M. Maurice Mélégué Traore, *Président de l'Assemblée nationale (Burkina Faso)* ; M. Emile Brou, *Président de l'Assemblée nationale (Côte d'Ivoire)* ; M. Elhadj Boubacar Biro Diallo, *Président de l'Assemblée nationale (Guinée)* ; M. Adrien Houngbedji, *Président de l'Assemblée nationale (Bénin)* ; M. Abdelahad Gamaleldine, *député (Égypte)* ; M. Thierry Beguin, *Conseiller aux États (Suisse)* ; M. Hechmi Amri, *Député (Tunisie)* ; M. Claude Schluchter, *député (Jura)* ; N. (Ontario)

### **Membres de droit**

*Président de la Commission politique* : M. Pierre-André Wiltzer, *député (France)*

*Président de la Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles* : M. Bernard Comby, *Conseiller national (Suisse)*

*Président de la Commission des affaires parlementaires* : M. Pierre De Bané, *sénateur (Canada)*

*Président de la Commission de la coopération et du développement* : M. Félix Onkeya, *député (Gabon)*

*Chargé de mission Europe* : M. Philippe Charlier, *sénateur (Communauté française de Belgique)*

*Chargé de mission Afrique* : Mme Mata Sy Diallo, *Vice-Présidente de l'Assemblée nationale (Sénégal)*

*Chargé de mission Amérique* : M. Jean-François Simard, *député (Québec)*

## **PROJET DE CANAL EDUCATIF FRANCOPHONE**

*Rapport de M. Louis Mexandeu*



### **Introduction**

La maîtrise de l'industrie du message constitue désormais un enjeu majeur. La Communauté francophone n'a pas manqué de prendre très tôt acte de cet important changement par lequel le monde passe progressivement de la société industrielle à la société de l'information et de la communication. En effet, déjà à la Conférence des ministres francophones de la communication au Caire (février 1985) et au Sommet de Paris (1986), ensuite aux deux derniers Sommets de la Francophonie (Cotonou et Hanoi, en 1995 et 1997), ainsi qu'à la Conférence des ministres francophones chargés des inforoutes (Montréal en 1997), la Communauté francophone a manifesté avec force tout son intérêt pour les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, qui doivent devenir pour elle des facteurs de développement et de structuration interne.

Ainsi étaient définies par ces hautes instances les finalités d'un projet francophone de la communication s'inscrivant dans les trois axes suivants : *créer un message de contenu francophone en français et dans les langues partenaires, assurer sa diffusion, et doter la Francophonie d'infrastructures de communication modernes et performantes.*

Par ailleurs, dans le Plan d'action de Hanoi, l'éducation et le secteur de la formation professionnelle et technique sont inscrits comme actions prioritaires au sein du programme mobilisateur "Espace de savoir et de progrès".

C'est dans ce contexte qu'est né le projet de création du Canal éducatif francophone (Canal EF).

La Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles a eu l'occasion, à deux reprises, en juillet 1998 à Abidjan, et en novembre 1998 à Paris, de suivre les interventions de M. Bernard Loing, Président de l'association pour l'enseignement à distance et les technologies éducatives, Président du Comité de pilotage de Canal EF, sur cet important projet multilatéral, initié et mis en chantier par l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, pour les francophones d'Afrique, du Proche-Orient et de l'Océan Indien.

L'objet du présent rapport est de présenter dans ses principes, ses objectifs généraux et sa programmation ledit projet, et de solliciter le soutien de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, comme nous avons eu déjà à le faire pour TV5, TV5-Afrique et le Fonds francophone des inforoutes.

Ce projet sera soumis, comme "grand projet pour la Francophonie" au prochain Sommet de Moncton.

## **1. Un service éducatif du XXIème siècle pour le continent africain**

Moyen de communication le plus universel en Afrique, la radio est en train de connaître, sur ce continent, un saut technologique majeur. L'arrivée de la technologie numérique –celle des "autoroutes de l'information"- avec le satellite Afristar de la société WorldSpace (lancé en octobre 1998), va permettre la diffusion simultanée de centaines de programmes radio de haute qualité sonore. La Fondation WorldSpace, partenaire de ce projet, dispose à conditions préférentielles, d'un certain nombre de canaux pour des actions de formation.

Dans ces conditions, s'appuyant sur cette technologie d'avenir pour appliquer sa politique de *"grands chantiers pour la jeunesse, pour la maîtrise des outils de la modernité, pour l'accès au savoir"*, l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie travaille activement à la création d'un projet majeur de Canal Educatif Francophone (Canal EF) pour l'an 2000<sup>7</sup>. La couverture continentale

---

<sup>7</sup> Ce projet a été en réalité élaboré par un groupe de travail sous la direction de M. Bernard Loing. La contribution principale a été apportée par l'Agence intergouvernementale de la Francophonie qui a engagé une étude de faisabilité. Plusieurs Ministres africains de

du satellite permettra de desservir les populations francophones d'Afrique, du Proche-Orient et de l'Océan Indien. Il diffusera pour l'essentiel des programmes en français, en intégrant certaines émissions dans les grandes langues partenaires quand le développement de la programmation le permettra.

La radio éducative n'est pas une nouveauté en Afrique, et de nombreux pays utilisent déjà ce vecteur de communication dans le cadre de programmes d'enseignement et de formation, notamment pour l'enseignement à distance et pour la formation professionnelle et continue. Elle se prête aisément à une appropriation spécifique par les communautés africaines, où prévaut la tradition orale.

Il s'agit cette fois de mener une action plus large, multilatérale et coordonnée, en créant un canal radiophonique de service éducatif, culturel et social, destiné d'abord aux communautés éducatives (écoles, lycées, universités, lieux de formation professionnelle), rurales, associatives, etc..., puis s'ouvrant progressivement au grand public et aux individus soucieux de formation et d'enrichissement intellectuel et professionnel.

Maître d'œuvre du projet, l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie entend le mener jusqu'à la fin de sa phase expérimentale. Elle n'a cependant pas mission à être elle-même exploitante d'une chaîne radiophonique. Ce canal radio devra donc, en vitesse de croisière, disposer de sa propre structure de gestion et d'exploitation.

L'Agence gardera sa fonction consistant à promouvoir la fabrication et la collecte de contenus francophones novateurs. Le canal viendra soutenir ses actions sur le terrain, ainsi que celles de ses partenaires bilatéraux et multilatéraux visant les mêmes objectifs. Cet outil éducatif viendra renforcer par la même occasion son dispositif déjà en place dans les pays concernés (radios rurales locales, CLAC,

---

l'éducation et le Secrétaire général de la Conférence des Ministres de l'éducation francophones (CONFEMEN) ont été à la base du projet. Ont également collaboré aux travaux :

- l'AUUF, le CIRTEF,
- la Fondation WorldSpace qui gère des ressources mises à disposition sans but lucratif par la société,
- des experts des secteurs de l'éducation, de la formation, de la radio, de l'Afrique (histoire et sociétés),
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel français.

futurs centres francophones d'appui au développement culturel et social). Il devra rester conforme à sa "mission éducative", assurant en particulier la promotion du français et des langues partenaires, domaine majeur d'intervention de l'Agence au prochain biennium. On veillera par ailleurs à ce que le canal ne vienne pas s'inscrire comme concurrent des chaînes généralistes, nationales ou internationales. Celles-ci seront néanmoins des partenaires indispensables au projet, comme le seront aussi les radios rurales et locales.

Canal EF est essentiellement destiné aux populations des pays et territoires de l'Afrique francophone. Il s'agit donc d'une "radio africaine pour les Africains". Son animation, sa programmation, son exploitation devront donc, dans toute la mesure du possible, être assurés, sinon exclusivement, du moins majoritairement par eux.

## **2. Une technologie d'avenir adaptée aux besoins**

La radio numérique par satellite associe, à une grande simplicité d'usage, les avantages d'une technologie de pointe.

Le satellite de radio numérique Afristar est un satellite géostationnaire centré sur l'Afrique et ses trois faisceaux permettent d'émettre sur l'ensemble du continent africain, l'ouest de l'Océan Indien, et une partie importante du Proche et du Moyen-Orient. Il est actuellement le seul satellite spécifiquement dédié à l'Afrique.

La réception, sur site fixe ou mobile, s'effectue sans antenne intermédiaire quand le récepteur est en vue du satellite, y compris sous la fenêtre d'un bâtiment. Sinon une très petite antenne est suffisante. Les récepteurs spéciaux, qui ont fait l'objet d'une démonstration concluante devant les responsables de l'Agence, sont en cours de fabrication. Un premier lot de 500 postes sera mis à la disposition des collectivités réceptrices pendant la phase expérimentale.

La technologie utilisée permet la transmission d'un son de haute qualité (voix et musique). Elle autorise aussi l'acheminement de données -texte, puis images fixes et animées pour une seconde génération d'appareils, sur le petit écran dont le récepteur est muni- qui peuvent être reçues et exploitées sur ordinateur. Pour le fonctionnement du canal, et son alimentation en programmes venant

de sources extérieures, elle permet l'échange d'émissions préalablement numérisées.

Pour les usages éducatifs, elle permet aussi la transmission de documents d'accompagnement aux heures où l'antenne est inoccupée. Ses fonctions multiples dans ce domaine restent encore à développer, sinon à inventer, qu'il s'agisse du multimédia, de l'interactivité, du transport de données.

### **3. Des programmes éducatifs, culturels, sociaux**

Les contacts déjà établis avec les responsables de plusieurs pays d'Afrique francophone ont déjà fait apparaître que des programmes éducatifs spécifiques pourraient être consacrés à des secteurs comme l'alphabétisation, la formation des maîtres, la formation professionnelle (comptabilité, gestion), etc... Une enquête plus large au sein de la francophonie devra être menée, pour déboucher sur des partenariats avec les ministères et organismes responsables des questions de l'éducation, de la culture et de la jeunesse.

Outre les programmes spécifiquement scolaires ou universitaires, et le soutien à la formation présentielle ou à distance, la programmation comportera des émissions de sensibilisation grand public sur des sujets de nature culturelle, éducative, sociale. On peut souligner ici l'importance qui sera accordée aux sujets se rapportant à la promotion des droits fondamentaux (des femmes et enfants, etc..). Sous réserve d'une analyse plus poussée des besoins et des attentes, la programmation de Canal EF pourrait être distribuée selon les rubriques suivantes :

#### **♦ Des émissions d'enseignement à distance et/ou de soutien à l'enseignement présentiel dans les domaines suivants<sup>8</sup> :**

- Enseignement de base et alphabétisation ;
- Enseignement du français (et éventuellement d'autres langues) ;

---

<sup>8</sup> Nota : Ces diverses émissions, souvent destinées aux jeunes, viendront en soutien des programmes scolaires et universitaires, et utiliseront les capacités du canal satellitaire numérique pour transmettre les documents d'accompagnement nécessaires (téléchargement de nuit). Elles pourront contribuer à la préparation d'examens et de diplômes, mais ne seront pas par elles-mêmes diplômantes.

- Enseignement des matières communes aux programmes scolaires de plusieurs pays récepteurs, au niveau secondaire.
- Rubriques universitaires à déterminer en partenariat avec des universités réceptrices ;
- Formation des enseignants et apprentissage de la maîtrise des technologies éducatives.

♦ **Des émissions de formation professionnelle et continue pour les adultes :**

- Formation à la comptabilité et à la gestion, avec une attention particulière à la capacité entrepreneuriale féminine ;
- Programme "Rencontre des métiers", surtout consacré à l'artisanat et aux petits métiers ;
- Formation élémentaire à l'usage des technologies nouvelles.

♦ **Des émissions de sensibilisation et de développement sur plusieurs grands thèmes :**

- Prévention en matière d'hygiène et de santé (maladies contagieuses, vaccination, santé familiale, etc..) ;
- Environnement et maîtrise du milieu, rural ou urbain ; problèmes de l'eau ; questions agricoles ;
- Promotion des droits de la femme et de l'enfant ; éducation à la citoyenneté.

♦ **Des émissions culturelles et de loisirs :**

- Histoire de l'Afrique ; l'Afrique dans l'histoire du monde et des hommes ;
- Patrimoine africain ; contes, récits, répertoire des savoirs locaux, etc... ;
- Peuples et cultures de l'Afrique contemporaine ;
- Programmes musicaux ;
- Emissions pour les jeunes (dont certaines réalisées par les jeunes).

#### **4. Un accès diversifié : la Banque de programmes audionumériques (BPA)**

Au cœur de ce dispositif éducatif, une banque de programmes audionumériques contiendra, sur un serveur central, toutes les émissions du Canal Educatif Francophone. Les programmes y seront numérisés, archivés, gérés et distribués selon les procédés les plus modernes.

La fonction de cette BPA sera double, et comportera deux types d'accès :

- un accès ouvert, en fonction antenne, pour alimenter en programmes la grille, progressivement étoffée, de Canal EF ;
- un accès restreint, en fonction hors antenne, pour diffusion limitée aux établissements ayant passé contrat avec le réseau, et qui pourront télécharger pour leur usage propre, des émissions à la demande. Un système similaire fonctionne déjà en France pour les programmes universitaires de la FIED (système Audiosup), et à la télévision, pour les programmes de la Cinquième avec la BPS.

Le réservoir des programmes sera constitué en faisant appel, dans un esprit de large partenariat et de mutualisation des ressources, aux productions abondantes et variées de l'espace francophone, en particulier dans les pays du Sud. Des accords devront en particulier être conclu avec les radios nationales africaines, les radios rurales, les réseaux et banques de programmes déjà existants. On pourra également faire appel aux productions des radios internationales et aux réseaux des pays du Nord, notamment dans le domaine de la formation à distance. Canal EF fera produire ou produira ses propres programmes dès que possible. Pour les deux types d'accès décrits plus haut, la question préalable des droits de diffusion devra être réglée. Sur toutes les questions communes, une concertation sera établie avec les projets du même type, et notamment avec le Learning Channel de la Fondation WorldSpace.

Compte tenu du nombre limité de récepteurs de radio numérique dans un premier temps, et afin de toucher dès le départ des publics plus larges, des accords de rediffusion seront passés avec les radios nationales et les radios rurales locales de l'agence, en particulier. Les programmes seront pour l'essentiel en langue

française, mais on prévoit également de diffuser certains programmes dans les grandes langues locales.

### **5. Canal EF en phase expérimentale**

La phase expérimentale devrait commencer en mars 2000 et durer de 15 à 20 mois. Elle comportera une grille réduite de programmes, de 4 à 8 heures par jour, incluant des rediffusions. Durant cette période, pour des raisons techniques, les installations de la radio seront hébergées dans l'un des locaux de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie, à Paris ou Bordeaux.

Après une évaluation des résultats de cette première phase, et pour sa mise en service définitive, Canal EF s'installera dans un pays d'Afrique francophone qui sera déterminé, le moment venu, par les instances de la Francophonie.

Durant la phase expérimentale, la radio éducative francophone fera l'objet pour l'essentiel d'une réception "collective", les premiers récepteurs étant installés dans les écoles, lycées, universités, lieux de formation professionnelle, CLAC, centres d'appui au développement culturel et social, radios locales (assurant une rediffusion sur leur propre réseau), associations, etc... Cette diffusion touchera progressivement le grand public à mesure que se répandront les récepteurs de radio numérique.

### **Conclusion : un projet majeur pour le développement**

Les axes forts de ce projet sont :

- un outil éducatif performant, parfaitement intégrable à de nombreux cursus de tous niveaux, comme support d'enseignement à distance et de formation et d'aide aux maîtres ;

- un instrument de cohésion et de développement pour la communauté francophone, à l'échelle continentale avec possibilités d'action plus limitée, par décrochages à dimension sous-régionale ;

- une mise à disposition et une appropriation, à grande échelle, des technologies numériques de communication, pour les pays émergents et en développement, conforme aux axes majeurs de la politique de la Francophonie ;

- l'ambition d'un projet culturel unique, pour faire de la Banque de Programmes audio-numériques (BPA), qui est au cœur du dispositif Canal EF, un véritable "Thésaurus audio-numérique des civilisations francophones". Celui-ci recueillerait les documents sonores les plus divers et les plus représentatifs de la culture et de la pensée en Francophonie, de la parole des grands philosophes et savants (cours Collège de France) aux poèmes, contes et légendes des pays francophones.

Ce projet qui recueille aujourd'hui les échos les plus favorables au sein du monde francophone va offrir aux populations des 29 pays membres de la Francophonie en Afrique, au Proche-Orient, et dans l'Océan Indien, l'occasion de s'approprier une technologie d'avenir pour renforcer et enrichir leur capacité en matière d'éducation et de formation, et de contribuer à leur développement individuel et collectif.

Pour l'ensemble de la Communauté francophone, Canal EF devrait constituer, avec sa vocation et ses capacités éducatives, linguistiques et culturelles, un puissant instrument pour renforcer sa cohésion, son action concertée, sa présence dans le monde.



## **LES RELATIONS ENTRE LES PARLEMENTS ET LES MEDIAS**

*Rapport de M. Guy Penne*



Le Parlement est à l'origine un lieu de parole, une instance de débat, un forum ; parfois, il est l'unique institution au sein de laquelle les partis d'opposition peuvent s'exprimer. Un Parlement démocratique est au cœur de la collectivité et l'une de ses responsabilités est d'encourager la participation des citoyens au débat politique.

Les médias peuvent faire le lien entre élus et citoyens, élargir l'espace du forum au-delà de l'enceinte du Parlement. C'est pourquoi, dans les sociétés qui ont adopté - ou retrouvé - un fonctionnement démocratique, les assemblées ont besoin d'une presse libre et dynamique, tandis que la presse, qui est le seul vecteur de transmission de l'information, ne peut exister librement sans le soutien de ces mêmes institutions.

Fréquemment, les médias se sont tournés vers les centres principaux de décision et de pouvoir que sont devenus les exécutifs, et la montée en puissance de la presse, écrite et surtout télévisuelle, a été de pair avec la perte d'influence des institutions de la démocratie représentative ; la consultation directe de l'opinion par le recours aux sondages a encore affaibli l'idée de représentation parlementaire.

L'adaptation aux techniques modernes des médias s'est ainsi révélée indispensable pour que le Parlement retrouve un statut correspondant au rôle institutionnel dont il est investi ; la quête d'une nouvelle légitimité supposant une plus grande transparence, les assemblées ont mis en place ou développé une politique d'information sur leurs travaux (I), et, la reconnaissance passant désormais par l'image, elles ont adopté une stratégie de communication en s'appropriant les techniques des médias (II).

## **I - UNE POLITIQUE D'INFORMATION EN DEVELOPPEMENT**

Le souci de transparence conduit les assemblées à organiser leurs relations avec les médias, en leur assurant un accès plus large aux débats, une information mieux adaptée et, dans la mesure du possible, les moyens matériels nécessaires à leur activité.

### **A) Le souci de transparence a conduit les assemblées à organiser leurs relations avec les médias**

▪ Les relations entre les parlements et les médias sont largement conditionnées par la culture politique dans laquelle elles s'inscrivent.

C'est ainsi que le Parlement canadien a poursuivi une tradition de collaboration avec les journalistes instituée avant la constitution des la Confédération par les assemblées législatives de l'Amérique du Nord britannique. En France, l'information sur les travaux parlementaires -publicité des débats et publication intégrale des comptes-rendus- est prévue par la Constitution de 1958 (cf.art.33), qui consacre ainsi une pratique traditionnelle des assemblées. Au Québec, les relations du Parlement avec les médias remonte aux origines des institutions parlementaires. Le Conseil de la Vallée d'Aoste, depuis les années 1950, ou le Parlement de la Communauté française de Belgique dès sa création en 1971, ont instauré des contacts avec la presse.

Dans d'autres pays, c'est à partir de 1990, avec l'adoption de principes démocratiques et la naissance du multipartisme (Gabon, Roumanie), ou la reprise du fonctionnement normal des institutions(Liban), que les relations du Parlement avec les médias ont pu se développer.

▪ Ce sont en général les plus hautes instances de l'assemblée, Président (Côte d'Ivoire, Liban, Québec, Sénégal), Président et Bureau ou Délégation du Bureau (Communauté française de Belgique, France, Gabon, Jura, Roumanie) qui supervisent ce développement, avec l'aide de services spécialisés du Parlement, parfois sous l'autorité d'un haut fonctionnaire (Secrétaire Général de l'Assemblée fédérale, en Suisse) et dans certains cas, en concertation avec l'exécutif (Jura).

▪ *Certaines assemblées ont recruté un ou plusieurs spécialistes (Parlement de la Communauté française de Belgique, Côte d'Ivoire, France, Gabon, Liban, Roumanie, Sénégal) ; d'autres assemblées ont assuré la formation de personnels qui peuvent travailler en collaboration avec des journalistes (Roumanie, Suisse, Val d'Aoste).*

*Dans d'autres pays, enfin, c'est un organisme extérieur au Parlement et dépendant de l'exécutif qui est sollicité : ainsi, le Parlement du Jura utilise les services du Délégué aux Relations publiques du Gouvernement.*

### **B) L'accès de la presse écrite et audiovisuelle aux enceintes parlementaires**

*Dans tous les parlements, la politique d'information repose sur le principe de l'égalité de traitement des journalistes de la presse écrite et de la presse audiovisuelle.*

Au Gabon, les membres du Département de la Communication, professionnels recrutés dans le secteur public, ont le statut de fonctionnaires et jouissent de ce fait d'un accès libre aux locaux ; au Sénégal, les titulaires de la carte d'identité de journaliste professionnel, ou d'une simple carte de presse délivrée par leur organe employeur sont admis à l'Assemblée nationale.

*Dans d'autres Parlements, un système d'accréditation a été mis en place. Les accréditations sont délivrées par le Président de l'assemblée (Val d'Aoste) ou le Secrétaire Général (Communauté française de Belgique), par un service spécialisé du Parlement (Côte d'Ivoire, Liban, Roumanie), voire par le Gouvernement (Jura, Suisse - Chancellerie fédérale-).*

Dans plusieurs Parlements du continent nord-américain, c'est un organisme extérieur à l'assemblée, la Tribune de la presse, formé des représentants de la presse écrite et non-écrite, qui accrédite les journalistes (Canada, Ontario), ou qui les recommande à l'assemblée (Québec).

En France, les journalistes français titulaires de la carte professionnelle de presse ou les journalistes étrangers agréés par le

Ministère des Affaires étrangères peuvent accéder à l'Assemblée nationale, dans la seule limite des places disponibles ; par ailleurs, les organes de presse appelés à suivre régulièrement les travaux parlementaires peuvent être accrédités auprès de cette assemblée. Cette facilité est accordée par une commission spéciale réunissant le Président de la Délégation du Bureau chargée de la Communication, les Questeurs, et les représentants des organisations syndicales et professionnelles de la presse.

Il faut signaler, par ailleurs, que le Palais Bourbon abrite le siège de l'Association syndicale professionnelle des journalistes parlementaires ; fondée en 1791, cette association a pour but de défendre les intérêts communs de ses membres, et sert de relais entre les journalistes et les autorités de l'assemblée.

Selon les pays, l'accès des journalistes aux locaux parlementaires est plus ou moins étendu. Au Canada et en France, les journalistes de la presse écrite, puis audiovisuelle, se sont toujours vu reconnaître un large accès non seulement à la salle des séances, mais aussi aux couloirs (pour les entretiens, les séquences d'ambiance...). Il en va de même en Ontario, en Roumanie, en Suisse et au Sénégal ; en Belgique et au Liban, en revanche, l'accès des journalistes est limité aux locaux correspondant à leur activité.

**C) Dans la mesure du possible, les assemblées s'efforcent d'assurer aux journalistes des conditions de travail favorables**

▪ *Dans presque tous les Parlements, des tribunes ou des places sont réservées à la presse dans les salles des séances.*

Mais les journalistes peuvent aussi disposer de bureaux dans les bâtiments du Parlement (Gabon, Ontario, Suisse), voire de salles de rédaction plus ou moins bien équipées (Communauté française de Belgique, France, Val d'Aoste), ces installations étant parfois jugées insuffisantes (Gabon, Jura, Sénat de Roumanie). A l'Assemblée nationale française des studios de radio où aboutit le son de la séance sont en outre affectés aux principales stations

Au Canada, les journalistes ont accès à des bureaux gratuits sur la colline du Parlement ou dans les environs ; par ailleurs, ils bénéficient des services de prêt et d'information de la bibliothèque du

Parlement. Au Québec, les entreprises de presse ont la possibilité de louer des locaux dans un bâtiment adjacent à l'Hôtel du Parlement ; les journalistes peuvent suivre les débats sur leurs écrans de télévision, ou par l'intermédiaire d'un «perroquet», fourni par l'assemblée, et reçoivent une transcription des débats. La Société suisse de radiodiffusion et télévision dispose de plusieurs locaux au Palais du Parlement contre l'obligation de filmer les débats.

Il n'existe pas toujours, en revanche, de salle réservée aux conférences de presse ; seuls, les Parlements du Canada et de Communauté française de Belgique, l'Assemblée nationale du Québec, celle du Sénégal, et l'Assemblée fédérale de la Suisse en ont aménagé.

- Certains Parlements proposent par ailleurs aux équipes de télévision certaines facilités : la télévision nationale du Sénégal bénéficie du signal du système interne d'enregistrement audiovisuel de l'Assemblée nationale ; à l'Assemblée nationale française, des bornes de raccordement sont mises à la disposition d'unités mobiles de reportage.

- *Des documents spécialement adaptés à la presse*, tels que communiqués et dossiers de presse, communiqués aux rédactions, dossiers sur la procédure parlementaire...*sont édités par les services dans la plupart des assemblées ; ils s'ajoutent aux documents destinés aux parlementaires, qui sont aussi distribués aux journalistes.*

Par ailleurs, *la Présidence* informe les journalistes sur ses activités directement (Communauté française de Belgique, France, Ontario, Québec, Sénégal, Val d'Aoste) ou des services de l'assemblée (France, Val d'Aoste).

*A ces informations s'ajoutent celles dispensées par les groupes politiques* qui, dans la plupart des cas, assurent leur propre communication, et publient des communiqués, prises de position, notes ...

- Des revues le plus souvent quotidiennes de la presse nationale, locale voire internationale sont réalisées dans la plupart des assemblées ; dans certains cas, cette diffusion constitue la principale source d'information du Président, des journalistes et des groupes

politiques, en l'absence de documents spécifiques édités par les services du Parlement (Gabon, Roumanie).

#### **D) Les relations avec les médias se renforcent progressivement**

a) La mise en place de services spécifiques, chargés des contacts avec la presse, traduit le souci des assemblées d'adapter l'information sur les travaux parlementaires aux besoins des médias : création d'un Service de la Communication, dans chacune des deux assemblées françaises, à la fin des années 1980, ou à l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire ; Département de la Communication, rattaché au Cabinet du Président, à l'Assemblée nationale du Gabon ; Direction de la presse et de l'image au Sénat et à la Chambre des Députés de Roumanie ; Service d'information de l'Assemblée fédérale de Suisse ; bureau de Presse de la Présidence au Conseil Général du Val d'Aoste.

Cependant, à l'exception de l'Assemblée fédérale suisse, qui dispose d'un chargé d'information, la plupart des assemblées n'ont pas désigné de porte-parole officiel ; c'est le Président qui assure la représentation de l'institution ; il en va de même pour les formations intérieures : les Présidents et Secrétaires des commissions en sont les porte-parole ; pour les groupes politiques, cette fonction est tenue en général par le chef du groupe.

#### **b) La publicité des travaux tend à s'élargir**

L'image tendant à devenir la principale source d'information, la télévision constitue, pour les Parlements, un partenaire indispensable, propre à expliciter leur rôle et à le relégitimer. La plupart des assemblées ont donc admis les caméras dans leurs enceintes, avec des solutions différentes selon qu'il s'agit de l'hémicycle ou des autres lieux de débat.

*La majorité des Parlements autorisent les télévisions à filmer les débats en séance plénière, parfois après accord des organes directeurs de l'assemblée (Communauté française de Belgique) .*

Mais la complexité des problèmes s'accroissant, le centre de gravité du travail législatif s'est déplacé de la séance plénière vers les

réunions de commissions ; c'est pourquoi *un certain nombre d'assemblées ont levé le huis-clos des travaux en commission* : c'est le cas au Canada, en France, au Gabon, en Ontario, au Québec, en Roumanie et au Sénégal (où l'accord de l'Assemblée nationale est toutefois nécessaire).

A la Chambre des Communes du Canada, les séances plénières sont filmées depuis 1977, celles des commissions depuis 1992. En France, on a longtemps considéré que la technicité des travaux des commissions et la liberté de ton des intervenants s'accommoderaient mal de la présence des médias. Mais la couverture télévisuelle des séances publiques s'avérant insatisfaisante, les réunions des commissions permanentes ont été ouvertes à la presse, en particulier télévisuelle, à partir de 1990 ; un an plus tard, la publicité des travaux des commissions d'enquête a été admise.

#### c) La retransmission télévisuelle des travaux parlementaires

▪ Le principe est inscrit dans le Règlement intérieur de plusieurs assemblées (Canada, Communauté française de Belgique, France, Roumanie, Sénégal), voire dans la Constitution (Gabon) ou dans la loi d'organisation du Parlement (Jura).

▪ Quoique le plus souvent, aucune obligation de retransmettre en tout ou en partie les travaux du Parlement ne soit imposée aux chaînes<sup>9</sup>, dans plusieurs pays les séances importantes (concernant la politique du Gouvernement –débats et questions-) sont diffusées en intégralité et en direct ; des extraits paraissent par ailleurs, en différé, au cours des journaux télévisés des chaînes publiques et privées.

▪ Dans la plupart des cas, *la responsabilité du choix des images* diffusées incombe aux journalistes et aux chaînes, *la réalisation* pouvant par ailleurs être soumise à des normes établies par le service spécialisé de l'assemblée (Québec) ; quelques assemblées, cependant, effectuent elles-mêmes la sélection des images, avant de les transmettre aux chaînes publiques (Côte d'Ivoire et Gabon).

---

<sup>9</sup> Toutefois, en France, le cahier des charges de la chaîne publique France 3 lui impose de filmer et retransmettre intégralement en direct les deux séances hebdomadaires de questions au Gouvernement, ainsi que les principaux débats du Parlement. Au Sénégal, la télévision nationale a l'obligation de couvrir tous les travaux des séances plénières pour en diffuser une partie.

- En pratique, l'équilibre du temps d'antenne entre les différents groupes politiques est respecté, bien que la répartition en soit rarement organisée ; toutefois, à l'Assemblée nationale du Gabon, le Département de la Communication contrôle la répartition ; en Roumanie, c'est le Conseil National de l'Audiovisuel qui remplit cette fonction ; au Sénégal, la répartition est effectuée par une commission ad hoc, et contrôlée par le Haut Conseil de l'Audiovisuel.

## **II – D'UNE POLITIQUE D'INFORMATION A UNE STRATEGIE DE COMMUNICATION**

Un certain nombre de Parlements ont décidé d'enrichir la couverture télévisée de leurs débats en produisant des images voire en créant une chaîne parlementaire, ce qui leur assure une plus grande maîtrise de leur représentation ; l'ouverture de sites Internet leur offre, par ailleurs, un accès direct à l'opinion publique

### **A) La production d'images par les Parlements**

- La plupart des assemblées disposent d'un système interne d'enregistrement audiovisuel qui diffuse les images sur le circuit intérieur, et les transmet généralement aux chaînes de télévision (à l'exception de la Roumanie, du Sénégal, et de la Suisse).

Le service de télévision de la Chambre des Communes du Canada, et de l'Assemblée législative de l'Ontario ont l'exclusivité de la production et de la diffusion des images parlementaires, les chaînes de télévision extérieures n'étant pas autorisées à filmer et enregistrer les séances publiques et les travaux des commissions. Le contrôle du système d'enregistrement, son mode de fonctionnement sont, au Canada, sous la surveillance du Président de la Chambre.

A l'Assemblée nationale du Québec, depuis 1978, le Service de radiotélévision des débats enregistre les travaux des séances plénières et les transmet aux chaînes de télévision et aux cablodistributeurs ; les télévisions extérieures en revanche, ne peuvent filmer les séances plénières (monopole du Service d'enregistrement interne), mais celles des commissions si elles sont publiques.

En France, l'Assemblée nationale (depuis 1982) et le Sénat (depuis 1995) réalisent l'enregistrement de l'intégralité de leurs séances, selon des conditions définies par la Délégation du Bureau ; la réalisation obéit aux mêmes règles que le compte-rendu écrit : restitution fidèle et exhaustive du déroulement des débats, en éliminant tous les aspects anecdotiques ; l'enregistrement est retransmis simultanément et gratuitement aux chaînes de télévision. Depuis 1992, le dispositif de l'Assemblée nationale a été modernisé ; une nouvelle salle, équipée et dotée d'une régie, envoie aux chaînes les images des réunions de commission ouvertes à la presse, les équipes de télévision conservant par ailleurs la faculté d'accéder à l'hémicycle et aux couloirs.

- Plusieurs assemblées diffusent les cassettes d'enregistrement aux parlementaires, aux médias et aux particuliers, parfois gratuitement, ou encore sous forme de prêt.

#### **A) Des magazines d'information à la mise en place d'une chaîne parlementaire**

- Hormis la diffusion en direct ou en différé des travaux parlementaires, peu d'émissions d'information sur les Parlements sont réalisées.

Au Québec, la chaîne publique diffuse depuis 1998 une émission hebdomadaire sur l'activité parlementaire (résumé, entretiens, rappels historiques...). Au Sénégal, la télévision nationale réalise des magazines consacrés à chaque département ministériel lors de la session budgétaire. En France, quelques magazines d'information sont conçus de façon ponctuelle.

- Toutefois, rares sont les assemblées qui co-produisent ou co-financent des émissions de télévision.

Le Sénat français coproduit avec l'une des chaînes publiques un magazine hebdomadaire présentant les débats en séance publique et certaines réunions de commission, ainsi que d'autres aspects de l'activité parlementaire : groupes de travail et organismes d'études, déplacements sur le terrain et action locale. Conformément aux termes du contrat de production, la responsabilité éditoriale incombe entièrement au journaliste.

▪ Seuls, le Canada et l'Ontario disposent d'une chaîne parlementaire.

*A la Chambre des Communes du Canada*, les enregistrements réalisés par le personnel de la Direction de la Télédiffusion sont diffusés aux parlementaires et à leurs adjoints sur un réseau interne, géré par la Direction; ils parviennent au grand public par l'intermédiaire des médias et surtout de la chaîne parlementaire.

Depuis 1992, la chaîne parlementaire a été entièrement prise en charge par les sociétés de cablodistribution, qui en règle générale, l'incluent dans les services de base du câble, ce qui lui assure une large diffusion auprès des abonnés.

La chaîne parlementaire offre aux Canadiens la seule programmation intégrale et non commentée des travaux de l'assemblée, qui complète les émissions consacrées aux affaires publiques présentées par les autres chaînes (d'Etat ou commerciales).

*L'Assemblée législative de l'Ontario* assure le financement complet de la chaîne parlementaire. Les séances plénières sont télédiffusées en entier et sans commentaires, mais avec des sous-titres, depuis la salle de l'Assemblée; les travaux des commissions, à partir d'une autre salle. C'est le Président de l'Assemblée qui surveille l'application des règles de télédiffusion qui ont été définies en 1985 par les trois principaux partis.

Il n'y a pas de répartition du temps d'antenne entre les différentes formations politiques. Les images sont diffusées sur le réseau interne, et à l'extérieur, par l'intermédiaire d'un cablodistributeur.

*En France*, la création d'une chaîne parlementaire devrait s'effectuer dans les prochains mois. Un premier pas en ce sens a été franchi en 1993, avec la diffusion par l'Assemblée nationale, sur une chaîne du câble des enregistrements effectués en interne; puis en 1996, a été lancée « Canal Assemblées », chaîne qui retransmet par satellite et par câble les débats de l'Assemblée nationale en alternance avec ceux du Sénat, en direct ou en différé, selon un temps de

programmation établi par accord entre les deux assemblées, en fonction de leurs ordres du jour respectifs.

La chaîne parlementaire sera investie d'une mission de service public, civique et pédagogique et devrait être diffusée sur le câble et par satellite ; outre les travaux des assemblées, elle devrait couvrir progressivement tout le champs de la vie civique, locale, nationale et européenne.

### **C) L'accès direct à l'opinion par l'internet**

Tous les pays francophones sont désormais pourvus d'un accès à Internet, et la majorité des Parlements ont mis en place ou sont en train de construire - ou de rénover - leur site.

▪ Les contenus des sites sont très diversifiés : *informations sur l'institution* - présentation du Parlement, organigramme des services, travail parlementaire (calendrier des travaux, procédure, dossiers législatifs, textes des débats...), actions vers l'extérieur (communication, collaboration avec les autres organes, diplomatie parlementaire) -, sur ses membres ; *accès aux documents produits par les assemblées ainsi qu'à la législation et aux textes officiels*. En outre, *plusieurs sites organisent ponctuellement des forums* (Assemblée nationale et Sénat français, Parlement du Jura).

L'Assemblée fédérale suisse projette de retransmettre en direct sur son site Internet, à partir du printemps 1999, les images et le son des débats, sans commentaires, mais accompagnés d'information sur l'état des délibérations, l'orateur...Un service similaire est disponible depuis un an sur le site Internet du Sénat français ; les images et le son des débats sont transmis sans commentaires, l'incrustation du « dérouleur » de la séance étant toutefois à l'étude.

▪ Dans la plupart des cas, l'assemblée possède la maîtrise totale, ou quasi-totale, de son site :

- C'est un organe interne qui en définit le contenu : *organe politique* (France : Délégation du Bureau ; Liban : conseillers du Président ; Val d'Aoste : Bureau de l'Assemblée) ; *autorité administrative* ( Canada : fonctionnaires des deux chambres et de la Bibliothèque du Parlement ; Québec : fonctionnaires de plusieurs

Directions - Communication, Bibliothèque, Informatique.... Roumanie :Secrétaire Général de l'Assemblée nationale ; Suisse :Direction des Services du Parlement); *comité hybride, administratif et politique* (Ontario :groupe de travail composé de représentants de personnel et des groupes politiques). Le Jura, fait exception puisque c'est une instance extérieure au Parlement, composée des Chefs des Services de l'Etat, qui arrête le contenu du site.

- Ce sont les services spécialisés ou les personnes compétentes au sein de l'assemblée (« webmestres » ou administrateurs de site) qui gèrent le site, plus rarement un service public extérieur (service informatique cantonal du Jura) ou une société privée informatique (Val d'Aoste)

- L'assemblée effectue les mises à jour, selon une procédure centralisée par le service spécialisé ou une équipe de techniciens et d'informaticiens au vu des informations données par les différents services (France, Liban, Roumanie); ou décentralisée dans les services et les groupes parlementaires (Ontario), ou de manière différente selon la nature et le contenu de l'information à diffuser (Québec).

\*\*\*

La collaboration avec les médias a conduit le Parlement à moderniser ses méthodes de travail ; elle devrait aussi l'amener à réfléchir sur ses fonctions, pour renforcer son rôle et restaurer son statut.

L'inflation législative et la complexité croissante des textes votés prouvent que le Parlement doit retrouver la finalité de sa *fonction législative* : tracer les grandes orientations en laissant à l'exécutif les détails de l'application. Les impératifs du temps médiatique fixent les mêmes priorités, en imposant que les débats soient centrés sur l'essentiel pour faciliter la compréhension des textes, et en obligeant les parlementaires à allier information et concision.

La publicité des réunions de commissions, et en particulier celle des commissions d'enquête a conféré à leurs travaux une influence

non négligeable ; de manière plus générale, l'ouverture des assemblées aux médias peut renforcer la *fonction de contrôle du Parlement*.

Grâce aux médias, le *forum* parlementaire s'élargit au-delà des enceintes des assemblées (échanges par satellites d'images ; mise en réseau des sites des assemblées) ; par ailleurs, l'appui apporté par la presse permet au Parlement d'exercer *sa vocation pédagogique*, de formation à la démocratie, en direction des jeunes générations (cf. l'appui des médias aux différentes expériences de « Parlement des Enfants » menées en France, au Québec), mais aussi d'appuyer les processus de démocratisation en cours.



**VIIIème CONFERENCE DES CHEFS D'ETAT  
ET DE GOUVERNEMENT DES PAYS  
AYANT LE FRANÇAIS EN PARTAGE**

*Moncton (Canada), 3 – 5 septembre 1999*



Une délégation de l'APF a participé au Sommet de Moncton. La section française était représentée par M. Louis Mexandeau, vice-président de l'APF, Pierre-André Wiltzer, président de la commission politique et Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire de l'APF.

A cette occasion, l'Assemblée parlementaire de la francophonie a présenté son avis sur la jeunesse, thème retenu pour cette conférence.

**Missions d'observation électorales**

La section française a participé à deux missions d'observation d'élections :

- la première au Gabon début décembre pour les élections présidentielles ;
- la seconde au Bénin du 25 mars au 2 avril pour les élections législatives.



# ANNEXES





**INTERVENTION DE M. JACQUES LEGENDRE  
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PARLEMENTAIRE DE L'APF  
lors de la XXVe Session ordinaire**

*Ottawa, 6 Juillet 1999*



Monsieur le Président,  
Mes chers collègues,

Permettez-moi tout d'abord de remercier la section canadienne pour son hospitalité. Une fois encore, nous aurons pu constater que l'hospitalité canadienne n'est pas un vain mot. Je tiens en particulier à remercier notre Président, le Sénateur Jean-Robert Gauthier, que nous avons été heureux de retrouver, ainsi que le Président de notre section canadienne, M. Bernard Patry, qui est l'homme-orchestre de cette session parfaitement organisée.

Je dois vous dire aussi, Mes chers collègues, à quel point je suis heureux de vous rencontrer, un an après notre Session ordinaire d'Abidjan qui aura été une étape importante dans la vie de notre organisation, en particulier à cause de la nouvelle appellation que nous avons adoptée à cette occasion, et qui est maintenant, un an après, parfaitement entrée dans les mœurs.

Si notre session d'Abidjan a été importante, celle-ci le sera aussi car nous devons, entre autres, renouveler notre Bureau et élire un nouveau Président qui sera issu de notre région Afrique, et qui devra notamment s'exprimer à Moncton, en notre nom, devant nos Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Nous avons eu, au cours de cette session, une première avec la présence de M. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de la Francophonie, ce matin lors de notre séance solennelle d'ouverture, et cet après-midi, au début de notre séance. Nous avons ainsi pu questionner le Secrétaire général de la Francophonie et lui poser les questions que nous avons préparées. Ce faisant, nous avons, avec l'accord de M. Boutros Boutros-Ghali, donner une excellente

illustration de notre rôle d'Assemblée consultative de la Francophonie, telle que nous l'attribue la Charte de Hanoi. Cette procédure, qui avait recueilli l'accord de M. Boutros Boutros-Ghali, nous a permis de l'interroger de la même façon que nous interrogeons notre gouvernement dans la plupart de nos Parlements.

C'est une procédure normale que celle qui permet à un haut responsable de venir expliquer sa politique devant les élus. Nous remplissons ainsi notre mandat, et je suis heureux que M. Boutros Boutros-Ghali l'ait acceptée et nous avons tous noté la qualité de ses réponses. Elle ne sera pas unique car je crois que nous souhaitons tous, dans cette salle, que cette séance de questions se renouvelle tous les ans. Elle devrait devenir ainsi un rendez-vous régulier entre les parlementaires que nous sommes et celui que nos Chefs d'Etat et de Gouvernement ont choisi pour incarner le projet francophone.

Que de chemin parcouru, Mes chers collègues, depuis notre création comme simple association de parlementaires parlant le français en 1967, jusqu'à aujourd'hui où nous sommes effectivement devenu le Parlement consultatif de la Francophonie.

Je dois dire à ce propos que la Francophonie nouvelle, celle qui est née à Hanoi avec l'élection, pour la première fois, d'un Secrétaire général de la Francophonie qui donne, selon l'expression maintenant consacrée "un visage et un voix" à la Francophonie, est en parfaite cohérence avec nos propres objectifs.

Nous ne pouvons qu'être en phase avec cette nouvelle Francophonie, dont nos Chefs d'Etat et de Gouvernement ont proclamé qu'elle devait être plus politique, nous qui sommes avant tout une Assemblée politique, composée de responsables, Députés et Sénateurs, issue de près de soixante Parlements totalement ou partiellement francophones.

Avec la nomination d'un Secrétaire général de la Francophonie, il est clair que la visibilité internationale de la Francophonie s'est accrue, en raison de la personnalité du Secrétaire général, mais également en raison de sa volonté de hisser notre organisation commune au niveau des grandes organisations internationales comme l'ONU, l'OUA ou le Commonwealth. La nouvelle appellation qui a été acceptée par nos ministres lors de la récente Conférence ministérielle

de la Francophonie de Bucarest, celle d'Organisation internationale de la Francophonie, traduit cette volonté.

Au sein de cette Francophonie intergouvernementale, qui comprend également les cinq opérateurs que sont l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie, dont nous sommes le partenaire pour nos programmes de coopération interparlementaire, l'Agence universitaire de la Francophonie, ancienne AUPELF-UREF, TV5, l'Association des Maires et l'Université Senghor d'Alexandrie, je pense que nous avons su trouver notre juste place, et je pense que toutes les activités que nous avons menées depuis un an illustrent parfaitement le fait que nous avons su remplir notre rôle.

Vous trouverez le détail de toutes ces activités dans mon rapport écrit. Vous constaterez qu'elles sont nombreuses et qu'au cours de cette année, nous ne sommes pas resté inactifs. Je ne vais pas ici vous donner toutes les informations contenues dans ce rapport, car cela serait long et fastidieux, mais je serai évidemment prêt à répondre à toutes les questions que vous voudriez me poser.

Je souhaite plutôt donner quelques informations sur certaines activités particulièrement importantes.

J'aborderai donc successivement les problèmes liés à l'évolution de la démocratie en Afrique, la mission que nous avons menée en Haïti, notre participation aux Instances de la Francophonie, les Missions d'observation des élections.

Avant cela, je ferai un rapide bilan du suivi des résolutions que nous avons adoptées à Abidjan, puisque c'est un aspect important de mon mandat de Secrétaire général parlementaire de faire en sorte que nos résolutions ne restent pas lettre morte.

Nous avons adopté à Abidjan, sur proposition de nos Commissions permanentes quinze résolutions ou recommandations. Parmi celles-ci, plusieurs me donnaient mandat d'entreprendre des actions visant à les mettre en œuvre.

J'indique tout d'abord que ces différentes résolutions ont été envoyées aux principaux responsables des Instances de la Francophonie, au premier rang desquels le Secrétaire général de la

Francophonie et l'Administrateur général de l'Agence, à l'ONU, aux principales organisations internationales, ainsi qu'aux personnalités ou organisations plus directement concernées par certains de ces documents.

Sur proposition de notre Commission politique, nous avons adopté quatre résolutions :

- une résolution sur la situation en Guinée-Bissau
- une résolution sur la situation au Burundi
- une résolution sur l'interdiction des mines antipersonnel
- une résolution sur le rôle des parlementaires sur la scène internationale et sur la création d'un programme de coopération en diplomatie parlementaire

La dernière de ces quatre résolutions vise notamment à créer un nouveau programme de coopération interparlementaire qui nous permettrait, sur financement des Sommets, de mener des missions de bons offices, en particulier dans les pays membres de la Francophonie qui connaissent une situation de crise. Nous pourrions ainsi, comme nous l'avons fait au Burundi et plus récemment en Haïti, participer, à notre mesure, au règlement des conflits qui secouent l'espace francophone.

Nous avons assurément un rôle à jouer dans ce domaine et la diplomatie parlementaire doit se développer. Parallèlement à ce travail, la demande de création de ce nouveau programme, qui ne pourra être décidé que par les chefs d'État lors du Sommet de Moncton, a été évoqué par le Secrétariat général lors des réunions des comités de programme qui se sont déroulées à l'Agence de la Francophonie en mai dernier, et une demande formelle a ensuite été transmise.

En tout état de cause, si ce programme est accepté à Moncton ce type de mission devra, à l'avenir, être coordonné avec les missions dites "de bonne volonté", qui sont menées par différentes personnalités sous l'autorité de M. Boutros Boutros-Ghali, afin de ne pas compliquer encore des situations déjà difficiles.

La résolution sur l'interdiction des mines antipersonnel apparaît, à bien des égards, comme une action exemplaire de la part de notre Assemblée. Je rappelle que dès la signature de la Convention d'Ottawa, nous nous sommes mobilisés, et nous avons incité les Instances de la Francophonie à se mobiliser, en faveur de l'entrée en vigueur de ce traité qui nécessitait une ratification par quarante États.

Dès notre retour d'Abidjan, en juillet dernier, une lettre, cosignée par le Président Jean-Robert Gauthier et votre Secrétaire général parlementaire a été envoyée à tous les Chefs d'État membres de la Francophonie pour que leur pays ratifie la Convention d'Ottawa, dont il faut rappeler qu'elle avait été signée par 122 pays dont 34 sont membres de notre organisation. Nous avons également sollicité tous nos Présidents de sections pour qu'ils interviennent directement auprès de leur Chef d'État en faveur de cette ratification. Le but que nous nous étions fixé, qui était de contribuer à faire en sorte que la barre des quarante ratifications soit franchie, fut atteint avec la ratification par le Burkina Faso et, comme l'a souligné M. Mélégué Traoré, Président de l'Assemblée nationale de ce pays, "Nos délibérations d'Abidjan ont utilement contribué à accroître le nombre d'adhérents à la Convention". Tout dernièrement encore, le Cameroun l'a ratifiée.

Appuyant de tout notre poids ce processus, nous avons parfaitement rempli le rôle qui est le nôtre, et nous pouvons à juste titre nous en féliciter.

Sur proposition de notre Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles nous avons adopté cinq résolutions ou motions dont l'une mandatait plus particulièrement le Secrétariat général, il s'agit de celle sur les inforoutes en Francophonie parlementaire. Je ne rappellerai pas en détail la genèse de cette résolution qui avait été rédigée à la suite du Forum organisé par l'Assemblée nationale du Québec qui précédait la réunion de la Commission.

Il nous était demandé de préparer un projet pilote d'accompagnement et de renforcement des Parlements par le biais des inforoutes auprès de deux Parlements du Sud et de faire une demande à l'Agence de la Francophonie pour que des crédits soient mis à notre disposition par le Fonds francophone des inforoutes, créée à la suite du Sommet de Hanoi. Le Secrétariat général a préparé un dossier à l'appui

de cette demande qui prévoit la création d'un site Internet dans une vingtaine de Parlements.

Le Fonds a retenu notre projet lors de l'appel d'offre examiné en mai dernier, ce qui montre clairement notre crédibilité auprès des Instances de la Francophonie, en particulier de l'Agence de la Francophonie. Nous avons, lors de notre Bureau de samedi, retenu trois candidatures qui nous avaient été transmises, celles des Assemblées nationales du Cameroun, de Côte d'Ivoire et du Gabon, sachant que l'an du Sénégal avait fait l'objet d'une opération pilote.

Sur proposition de notre Commission des affaires parlementaires, nous avons adopté :

- une résolution sur le renforcement du processus de démocratisation
- une résolution sur les commissions d'enquête parlementaire et la séparation des pouvoirs
- une résolution sur le développement et la poursuite de la coopération interparlementaire

Les résolutions sur le renforcement du processus de démocratisation et sur le développement et la poursuite de la coopération interparlementaire nous incitent à accroître les moyens destinés à ces programmes. Nos derniers séminaires parlementaires au Togo et au Laos ont été d'indéniables succès. Nous souhaitons que les décisions du Sommet de Moncton nous permettent de poursuivre ce programme très apprécié des bénéficiaires.

Enfin, la Commission de la coopération et du développement a adopté trois textes :

- une recommandation sur les transferts de technologie
- une résolution et une recommandation sur les processus de coopération et d'intégration économiques régionales en Afrique francophone
- une résolution sur les conséquences du passage à l'euro sur la zone Franc.

Bien qu'aucun de ces textes ne mandate précisément le Secrétariat général, j'ai pris en compte le souhait qui figure dans la recommandation relative aux transferts de technologie, qui demandait

aux Ministres de l'Économie et des Finances de la Francophonie qui se sont réunis à Monaco en avril dernier d'aborder ce thème. J'ai donc saisi le Secrétaire général de la Francophonie et notre Assemblée a été représentée à Monaco par le Président de notre section vietnamienne, M. Nguyen Ngoc Tran qui a pu s'exprimer en notre nom devant les ministres.

Nous nous étions également penchés à Abidjan sur le problème de nos sections membres représentant des Parlements dissous à la suite d'un coup d'État, et remplacés le plus souvent par des organes de transition pouvant présenter l'apparence, du moins en termes de prérogatives, d'un Parlement régulièrement en place. Notre position a été très claire et nous avons considéré, après de longs débats au cours de notre Bureau, que nous ne pouvions conserver en notre sein des organes ne présentant plus les caractéristiques qui déterminent un Parlement.

Nous avons fondé notre décision sur le respect de la continuité de l'ordre constitutionnel existant et, dans cette logique, avons suspendu les Parlements de transition, mis en place après un coup d'État et non élus qui existent actuellement dans plusieurs pays africains. Cette position se place dans la logique de notre action incessante en faveur de l'État de droit, des libertés publiques et du respect des grands principes qui fondent la démocratie parlementaire.

Toutefois, je rappelle que nous avons assorti la décision de suspension des sections du Congo-Brazzaville et du Rwanda d'un droit de retour automatique parmi nous le jour où des élections libres et régulières auront été organisées, sous contrôle international. Il ne s'agit donc clairement pas d'une exclusion mais bien d'une suspension temporaire que nous souhaitons la plus brève possible. Nous avons également pris acte de la suspension de fait de la République démocratique du Congo, dans laquelle aucun organe de nature parlementaire n'existe actuellement.

Dès notre retour à Paris, j'ai écrit aux deux Présidents des institutions concernées au Congo et au Rwanda, pour leur notifier notre décision. J'ai expliqué nos raisons et j'ai précisé dans ces courriers qu'il s'agissait bien d'une suspension temporaire, en indiquant les conditions d'un retour au sein de notre Assemblée. J'ai ajouté, conformément à notre décision d'Abidjan que, dans l'intervalle, le

Bureau pourrait, sur leur demande, décider que des représentants de ces institutions assistent à nos réunions comme observateur, c'est à dire sans prendre part aux délibérations.

À ce jour, aucun d'entre eux n'a organisé d'élections présidentielle et législative, et le plus souvent, des troubles continuent. Aucun n'a publié de calendrier électoral crédible. Dans deux de ces pays, les structures de transition faisant plus ou moins office de Parlement sont toujours en place. Nous n'avons donc objectivement aucune raison, un an après nos décisions d'Abidjan, de réintégrer ces sections.

A ce propos, je souhaite vous faire part maintenant de ma préoccupation concernant l'évolution de la démocratie dans certains pays africains. Je ne voudrais pas être taxé ici de pessimiste mais force est de constater que cette dernière année a été ponctuée de coups d'Etat et que la force des armes l'a parfois emporté sur les processus électoraux.

Depuis juillet 1998, de semblables situations ont prévalu dans trois pays à la fois membres de l'Organisation internationale de la Francophonie et de notre Assemblée: la République du Niger, la République fédérale islamique des Comores et la Guinée Bissau.

Dans la logique de notre résolution d'Abidjan, nous ne pouvons que condamner une nouvelle fois ces prises de pouvoir par la force qui ont conduit à des pertes en vies humaines et à des violences.

Mes chers collègues, que pouvons nous faire face à de tel événements ? C'est la question que nous pouvons – que nous devons - nous poser. Que peut faire une Assemblée parlementaire comme la nôtre ?

A vrai dire, nous ne pouvons avoir aucune prise sur ces situations et nous ne pouvons nous ingérer dans la politique intérieure des Etats. A chaque fois, nous les condamnons, comme d'autres organisations internationales le font également. Nos communiqués de presse se croisent le plus souvent avec ceux de M. Boutros Boutros-Ghali. C'est notre honneur de parlementaires de réaffirmer en permanence notre Nous avons longuement débattu de cette question samedi lors de notre réunion de Bureau et nous vous proposons de

suspendre ces sections qui ne disposent plus aujourd'hui d'institutions parlementaires dignes de ce nom et ne plus les reconnaître provisoirement comme sections est le moins que nous pouvons faire. C'est notre proposition pour les Comores et le Niger. Le cas de la Guinée Bissau est plus complexe car l'Assemblée est toujours en place.

Cependant, je pense que cela ne suffit pas et nous devons réfléchir ensemble au problème que pose le maintien de ces pays dans la Francophonie gouvernementale. Vous savez comme moi, mes chers collègues, que tous ces pays continuent d'appartenir à l'Organisation internationale de la Francophonie.

A l'évidence, cela pose un problème au sein d'une organisation internationale qui affirme en permanence qu'elle est bâtie autour de valeurs communes que sont la démocratie et l'Etat de droit. Je crois également que le tournant que nous avons pris en suspendant certaines sections l'an passé est honorable et que nous ne devons pas regretter nos décisions de l'année dernière, même si cette logique doit nous conduire à accepter de voir nos rangs s'éclaircir.

Pour terminer sur ce point, je souhaite dire que nous devons avoir, à Moncton comme nous l'avions eu à Hanoi, le courage de rappeler avec force nos convictions et notre opposition vis-à-vis de ces processus de transmission non démocratique du pouvoir. Nous devrions en particulier réaffirmer que la Francophonie que nous voulons bâtir ne peut l'être que sur un ensemble de valeurs communes au premier rang desquels la démocratie.

Je dirai maintenant quelques mots de notre *Mission en Haïti*. Cette mission a été organisée suite à la résolution adoptée par notre Bureau de Saint-Denis de La Réunion. Nous nous étions alors inquiétés de la situation de blocage institutionnel consécutive à la décision du Président Préval de déclarer la fin du mandat de l'Assemblée nationale et d'une partie des Sénateurs. Nous avons également marqué notre préoccupation devant l'augmentation de la violence en Haïti et appelé les protagonistes de la crise à reprendre la dialogue. Nous avons enfin pris connaissance de l'appel à la solidarité lancé aux parlementaires francophones par M. Edgard Leblanc Fils, Président du Sénat haïtien.

La mission s'est rendue en Haïti du 9 au 11 février 1999. Elle était composée de M. Emile Brou, Président de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire, membre du Bureau de l'APF, M. Jean-Pierre Charbonneau, Président de l'Assemblée nationale du Québec, Vice-Président de l'APF, M. Gilles Morin, Vice-Président de l'Assemblée législative de l'Ontario, Chargé de mission Amérique, représentant personnel de notre Président, de M. Guy Penne, Sénateur français, et de votre Secrétaire général parlementaire.

Sur place, nous avons rencontré l'ensemble des acteurs de la vie politique haïtienne afin de nous informer et de comprendre les raisons de la crise institutionnelle. Outre des rencontres avec les parlementaires, nous avons été reçus en audience par M. René Préval, Président de la République, par l'ancien Président Jean-Bertrand Aristide, par M. Jacques-Edouard Alexis, Premier Ministre ratifié, et par M. Fritz Longchamp, Ministre des Affaires étrangères. Nous avons également rencontré des représentants des partis et des mouvements politiques haïtiens, des acteurs de la vie économique et des responsables d'associations, ainsi que des Ambassadeurs du Groupe des pays amis d'Haïti, notamment ceux de France et du Canada, qui ont d'ailleurs grandement facilité nos contacts.

Notre mission, composée de parlementaires venant de trois continents, était avant tout une mission d'amitié et de bons offices envers Haïti, pays membre de la Francophonie avec lequel nos pays entretiennent des liens anciens et profonds. Il s'agissait également, en entendant les arguments de l'ensemble des parties prenantes à la crise, de tenter de rapprocher les points de vue.

Au terme de cette mission, nous avons pu dégager un certain nombre de conclusions que je résumerai brièvement.

Nous avons tout d'abord, en entendant toutes les forces en présence tenté de comprendre une situation qui n'est pas simple, afin de nous faire notre propre opinion. La tentation est d'ailleurs grande de renvoyer les protagonistes dos à dos car sur bien des points, les responsabilités sont partagées. En particulier, la façon dont les autorités gouvernementales se sont affranchies des règles constitutionnelles est critiquable, en particulier en renvoyant la Chambre des Députés, une partie des Sénateurs et tous les conseil locaux. Mais il faut reconnaître que cette Assemblée avait usé

beaucoup de temps en faisant de l'obstruction systématique. C'est pourquoi nous n'avons pas cherché qui avait tort et qui avait raison. Nous avons, en revanche beaucoup insisté auprès de nos interlocuteurs pour que les institutions prévues par la constitution, en particulier le conseil électoral permanent, soient effectivement mises en place car il apparaissait que, sans cela, les élections ne pourraient avoir lieu. Il a été clair à nos yeux que l'absence des mécanismes constitutionnels de règlement de crise prévus par la constitution était pour beaucoup dans le prolongement de la crise

La mission a également regretté que la crise politique ait renforcé la méfiance du peuple haïtien vis-à-vis des institutions parlementaires, voire vis-à-vis de la démocratie, ce qui s'est notamment traduit par un taux d'abstention considérable lors des dernières consultations électorales. L'incompréhension de la population à propos de l'attitude adoptée par le Parlement depuis le déclenchement de cette crise et le découragement affiché par la société civile vis-à-vis de l'ensemble de la classe politique, pourraient favoriser un retour de l'aventurisme politique qui serait pour le pays la pire des situations.

Nous avons demandé la relance du processus électoral et la publication rapide d'un calendrier électoral prévoyant l'organisation d'élections et nous avons indiqué, en ce qui concerne l'appui au processus électoral, que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie serait, si le Gouvernement haïtien en faisait la demande, disposée à participer à une mission d'observation des élections en liaison avec l'Organisation internationale de la Francophonie. L'envoi des observateurs de l'APF devant toutefois être subordonné à la constitution d'un Conseil électoral sur des bases consensuelles et à la mise en place de règles électorales honnêtes. Si de telles conditions n'étaient pas remplies, nous avons ajouté que nous serions amenés à recommander au Secrétaire général de la Francophonie de ne pas envoyer de mission d'observation des élections et que nous en rendrions compte aux gouvernements de nos pays respectifs.

Notre mission avait manifesté son intention d'assurer un suivi durable de la situation en Haïti, notamment pour ce qui sera de la place réservée aux institutions parlementaires, tant en matière de contrôle de l'exécutif que de fonctions législatives. En particulier, nous avons prévu d'étudier à bref délai les conditions de la mise en place de

nouvelles aides techniques permettant d'améliorer les conditions de travail du Parlement et des parlementaires et de soutenir les efforts d'assistance déjà engagés par certaines de nos sections. Je pense en particulier au programme Pardoc, que nous mettrons en œuvre dès que les élections auront eu lieu.

Les conclusions de cette mission ont été, dès notre retour, envoyées à M. René Préval, Président de la République d'Haïti ainsi qu'aux principales personnalités politiques haïtiennes, au Groupe des Ambassadeurs amis d'Haïti, à M. Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU et aux Présidents des Assemblées nationales des pays membres de la Francophonie. Le premier Ministre désigné, M. Jacques-Edouard Alexis, a fait savoir par lettre à l'Ambassadeur de France à Port-au-Prince, que "les parlementaires de la Francophonie (avaient) effectué une bonne lecture de la situation et (que nos) conclusions contribueront certainement à la résolution de la crise."

Par ailleurs, votre Secrétaire général parlementaire avait été mandaté par la mission pour rendre compte de nos conclusions à M. Boutros Boutros-Ghali.

Depuis notre retour, la situation a évolué en Haïti dans un sens plutôt positif, avant de se dégrader de nouveau récemment.

En mars 1999, un accord avait finalement pu être trouvé entre le Président de la République et cinq partis de l'opposition. Cet accord prévoyait la mise en place d'un Gouvernement non partisan ayant pour mission prioritaire de créer un environnement favorable à la tenue des prochaines élections législatives et municipales. L'accord portait également sur la nomination des membres du Conseil électoral provisoire, incluant des représentants de l'opposition (3 sur 9). La composition du nouveau Gouvernement de compromis a été annoncée le 23 mars, avec comme perspective l'organisation des élections avant la fin de l'année.

Depuis la mise en place de ce Gouvernement, pourtant semblait-il accepté par une part importante de l'opposition, des troubles ont repris dans Port-au-Prince, faisant des victimes civiles. Rien ne permet donc aujourd'hui d'être certain que le calendrier électoral, qui fixe maintenant la tenue des élections législatives, municipales et locales aux mois de novembre et décembre, sera respecté.

J'en arrive maintenant aux missions d'observation des élections, qui sont également un aspect important de notre visibilité internationale.

Depuis notre dernière Session ordinaire, nous avons participé à sept missions d'observation des élections, organisées avec l'Organisation internationale de la Francophonie dans les pays suivants : au Cambodge en Juillet 98 pour les législatives, au Burkina Faso en novembre 98 pour les présidentielles, au Gabon en décembre 98 pour les présidentielles, en Guinée-Conakry en décembre 98 pour les présidentielles, en République centrafricaine en novembre et décembre 98 pour les législatives, au Bénin en mars 99 pour les élections législatives et à Djibouti en avril 1999 pour les présidentielles.

En revanche, j'avais fait connaître à M. Boutros Boutros-Ghali notre volonté de ne pas participer à une éventuelle mission d'observation des élections législatives au Togo, en raison des conditions dans lesquelles se préparait le scrutin. Finalement, le Secrétaire général de la Francophonie a décidé d'annuler cette mission, malgré les demandes pressantes des autorités de ce pays.

D'ici la fin de l'année 1999, nous devrions être amenés à participer à une éventuelle mission d'observation en Centrafrique, lors de l'élection présidentielle.

Voilà, mes chers collègues, le compte-rendu de nos activités depuis notre dernière Session ordinaire. Je n'ai pas pour des raisons de temps, donné de détails sur chacune des Missions d'observation des élections, ni sur les programmes de coopération interparlementaire. Sur ces dernier, j'aborderai seulement en quelques mots le programme Pardoc, pour indiquer que nous avons, lors du Bureau de samedi dernier, décidé, en raison de l'augmentation des crédits de ce programme grâce à la dotation attribué par le gouvernement canadien, qui va compléter celle du gouvernement français, de porter le nombre des Parlements bénéficiaires de 17 à 29. Vous trouverez la liste des candidatures retenues dans les documents en distribution. C'est un défi pour ce programme qui est un élément central de l'appui que nous menons, en partenariat avec l'Agence de la Francophonie pour le renforcement de l'Etat de droit, mais je crois que nous saurons le relever.

Comme vous l'avez constaté, Mes chers collègues, je n'ai pas abordé dans ce rapport plusieurs de nos activités qui font l'objet de points particuliers de l'Ordre du Jour et qui feront donc également l'objet de discussions séparées, en particulier en ce qui concerne la préparation du Sommet de Moncton.

Je vous remercie de votre attention et je suis prêt à répondre à vos questions.

## STATUTS DE LA SECTION FRANCAISE



### Article 1

Il est créé au sein du Parlement français une section française de l'APF dont le siège est fixé à l'Assemblée nationale, 126, rue de l'Université 75007 Paris.

### Article 2

La section française a pour but :

- ◊ de représenter le Parlement français auprès de l'APF
- ◊ de contribuer à la réalisation des objectifs de celle-ci.

## SECTION 1 - LES MEMBRES

### Article 3

La section française se compose, après chaque renouvellement de l'Assemblée nationale et du Sénat, de 90 députés et de 60 sénateurs répartis proportionnellement suivant les effectifs des groupes parlementaires dans chaque assemblée, compte tenu du § 1, article 4.

Tout député ou sénateur peut être appelé à participer aux activités de l'APF, avec accord du Bureau.

### Article 4

Les membres se répartissent en :

- ◊ membres de droit : les présidents des groupes d'amitié avec les pays francophones constitués à l'Assemblée nationale et au Sénat
- ◊ membres désignés dans chacune des deux Assemblées.

## **SECTION 2 - LES ORGANES**

### **Article 5**

L'assemblée générale se réunit sur convocation du Bureau ou exceptionnellement à la demande de celui-ci ou du tiers des membres de la section.

Elle ne délibère valablement que si un tiers de ses membres au moins sont présents ou représentés.

Chaque membre présent ne peut être porteur que de deux procurations.

En cas de décès ou de perte de la qualité de parlementaire d'un de ses membres, il est pourvu à son remplacement selon les modalités prévues à l'article 4.

### **Article 6**

L'assemblée générale désigne en son sein le Bureau dont elle approuve les rapports moral et financier. Elle peut pour l'examen de toute question particulière constituer une ou des commissions spécialisées. Elle définit l'action de la section française dans ses orientations.

### **Article 7**

Le Bureau est élu par l'assemblée générale. Il est responsable devant elle. Il se compose :

- du Président de l'Assemblée nationale, Président
- d'un président délégué
- d'un vice-président délégué
- de cinq vice-présidents
- d'un secrétaire général
- d'un secrétaire général adjoint
- de sept secrétaires
- d'un trésorier

- d'un trésorier adjoint
- de membres du Bureau

Les fonctions au Bureau sont réparties en nombre égal entre députés et sénateurs.

En cas de décès ou de perte de la qualité de parlementaire d'un de ses membres, il est pourvu à son remplacement par l'assemblée générale.

### **Article 8**

Le Bureau se réunit sur convocation de son Président ou exceptionnellement à la demande de la majorité de ses membres.

### **Article 9**

Le Bureau administre la section française entre les réunions de l'assemblée générale dont il met en œuvre les délibérations.

Il lui rend compte de son action sous forme d'un rapport moral et d'un rapport financier.

### **Article 10**

Le Président représente la section française dans tous les actes de la vie civile. Il peut déléguer ses attributions au Président délégué ou à tout membre du Bureau.

## **SECTION 3 - LES RESSOURCES**

### **Article 11**

Les ressources de la section française de l'APF consistent en des contributions de chacune des deux Assemblées.

## **SECTION 4 - LE TRANSFORMATION ET DISSOLUTION**

### **Article 12**

La modification des présents statuts ne peut être effectuée que par une assemblée générale extraordinaire, convoquée à cet effet et statuant à la majorité des 2/3.

### **Article 13**

La dissolution de la section française ne peut être prononcée que par une assemblée générale extraordinaire convoquée à cet effet et statuant à la majorité des 2/3.

En cas de dissolution, les biens de la section française sont attribués à chacune des deux Assemblées au prorata de leurs contributions respectives.

**COMPOSITION DE LA SECTION FRANCAISE  
DE L'ASSEMBLEE INTERNATIONALE  
DES PARLEMENTAIRES DE LANGUE FRANCAISE**



**Fonctions exercées par les membres de la Section française  
au sein de l'APF**

**Bureau de l'Assemblée**

Vice-Président : M. Louis Mexandeu, député

**Membres de droit**

M. Jacques Legendre, sénateur, secrétaire général parlementaire

M. Pierre-André Wiltzer, député, président de la commission politique

**Secrétariat général**

M. Jacques Legendre, sénateur, secrétaire général parlementaire

**Commissions permanentes**

M. Pierre-André Wiltzer, 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. Bruno Bourg-Broc, député, vice-président de la sous-commission 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

\*

\* \*

**Composition du Bureau de la Section française**

**Président de droit :**

M. Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale

**Président délégué :**

M. Louis Mexandeau, député (S) du Calvados

**Vice-Président délégué :**

M. Guy Penne, sénateur (S) 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 :**

Mme Christine Boutin, députée (UDF) des Yvelines  
M. Jacques Brunhes, député (C) des Hauts-de-Seine  
M. Jacques Godfrain, député (RPR) de l'Aveyron  
Mme Catherine Tasca, députée (S) des Yvelines

**Trésorier :**

M. Jean Delanau, sénateur (RI) d'Indre-et-Loire

**Trésorier-adjoint :**

M. Xavier Darcos, sénateur (RPR) de Dordogne

**Secrétaire général :**

M. Lucien Neuwirth, sénateur (RPR) de la Loire

**Secrétaire général adjoint :**

M. Georges Sarre, député (RCV) de Paris

**Secrétaires :**

**Assemblée nationale**

M. Jean-Michel Ferrand, député (RPR) du Vaucluse  
M. Jean-Pierre Foucher, député (UDF) des Hauts-de-Seine  
Mme Odette Trupin, députée (S) de Gironde

**Sénat**

- M. Denis Badré, sénateur (UC) des Hauts-de-Seine
- M. Guy-Pierre Cabanel, sénateur (RDSE) de l'Isère
- M. Michel Dreyfus-Schmidt, sénateur (S) du Territoire-de-Belfort
- M. Ivan Renar, sénateur (CRC) du Nord

**Membres :**

**Assemblée nationale**

- M. Gérard Bapt, député (S) de Haute-Garonne
- M. Alain Barrau, député (S) de l'Hérault
- Mme Bernadette Isaac-Sibille, députée (UDF) du Rhône
- Mme Claudine Ledoux, député (S) des Ardennes
- M. Patrice Martin-Lalande, député (RPR) du Loir-et-Cher
- M. Bernard Perrut, député (UDF) du Rhône
- M. Etienne Pinte, député (RPR) des Yvelines
- M. Kofi Yamgnane, député (S) du Finistère

**Sénat**

- M. Michel Bécot, sénateur (UC) des Deux-Sèvres
- M. Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure
- Mme Monique Cerisier-Ben Guiga, sénateur (S) représentant les Français établis hors de France
- M. Charles de Cuttoli, sénateur (RPR) représentant les Français établis hors de France
- M. Hubert Falco, sénateur (RI) du Var
- M. Adrien Gouteyron, sénateur (RPR) de la Haute-Loire
- M. Simon Loueckhote, sénateur (RPR) de Nouvelle-Calédonie
- Mme Danièle Pourtaud, sénateur (S) de Paris
- M. Victor Reux, sénateur (RPR) de Saint-Pierre-et-Miquelon

\*

\* \*

**LISTE DES DEPUTES**  
**MEMBRES DE LA SECTION FRANCAISE**  
*(par ordre alphabétique)*

M	<b>ACCOYER Bernard</b>	RPR	Haute-Savoie	<i>Président du G.A. Burundi</i>
M.	<b>ADEVAH-POEUF Maurice</b>	S	Puy-de-Dôme	<i>Président du G.A. Bénin</i>
Mme	<b>ALLIOT-MARIE Michèle</b>	RPR	Pyrénées-Atlantiques	<i>Désignée par le groupe</i>
Mme	<b>ANDRIEUX Sylvie</b>	S	Bouches-du-Rhône	<i>Présidente du G.A. Comores</i>
Mme	<b>AURILLAC Martine</b>	RPR	Paris	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	<b>BAPT Gérard</b>	S	Haute-Garonne	<i>Président du G.A. Liban</i>
M.	<b>BARRAU Alain</b>	S	Hérault	<i>Désigné par le groupe</i>
Mme	<b>BELLO Huguette</b>	RCV	Réunion	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	<b>BERNARD Jean-Louis</b>	UDF	Loiret	<i>Président du G.A. Rwanda</i>
M.	<b>BERTHOL André</b>	RPR	Moselle	<i>Président du G.A. Congo</i>
M.	<b>BESSON Jean</b>	RPR	Rhône	<i>Président du G.A. Guinée Equatoriale</i>
M.	<b>BILLARDON André</b>	S	Saône-et-Loire	<i>Président du G.A. Bulgarie</i>
M.	<b>BLISKO Serge</b>	S	Paris	<i>Président du G.A. Mali</i>
M.	<b>BLOCHE Patrick</b>	S	Paris	<i>Président du G.A. Egypte</i>
M.	<b>BONREPAUX Augustin</b>	S	Ariège	<i>Président du G.A. Andorre</i>
M.	<b>BOURG-BROC Bruno</b>	RPR	Marne	<i>Désigné par le groupe</i>
Mme	<b>BOUTIN Christine</b>	UDF	Yvelines	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	<b>BRIAL Victor</b>	RPR	Wallis-et-Futuna	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>BRUNHES Jacques</b>	C	Hauts-de-Seine	<i>Président du G.A. Vietnam</i>
M.	<b>CAPET André</b>	S	Pas-de-Calais	<i>Président du G.A. Belgique</i>
M.	<b>CARRE Antoine</b>	UDF	Loiret	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>CAZENAVE Richard</b>	RPR	Isère	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>CHARLES Bernard</b>	RCV	Lot	<i>Président du G.A. Maroc</i>
M.	<b>CHARRETTE (de) Hervé</b>	UDF	Maine-et-Loire	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>CHAUVEAU Guy-Michel</b>	S	Sarthe	<i>Président du G.A. Cambodge</i>
M.	<b>COUSIN Alain</b>	RPR	Manche	<i>Président du G.A. Centrafrique</i>
M.	<b>CUQ Henri</b>	RPR	Yvelines	<i>Président du G.A. Tchad</i>
M.	<b>DAUGE Yves</b>	S	Indre et Loire	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>DELALANDE Jean-Pierre</b>	RPR	Val d'Oise	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>DELUGA François</b>	S	Gironde	<i>Président du G.A. Guinée Bissau</i>

M. <b>DESBONS Claude</b>	S	Gers	<i>Président du G.A. Niger</i>
M. <b>DRAY Julien</b>	S	Essonne	<i>Président du G.A. Canada</i>
M. <b>DUPILET Dominique</b>	S	Pas-de-Calais	<i>Président du G.A. République Démocratique du Congo</i>
M. <b>DURIEUX Jean-Paul</b>	S	Meurthe-et-Moselle	<i>Président du G.A. Luxembourg</i>
Mme <b>FEIDT Nicole</b>	S	Meurthe-et-Moselle	<i>Président du G.A. Hongrie</i>
M. <b>FERRAND Jean-Michel</b>	RPR	Vaucluse	<i>Président du G.A. Moldavie</i>
M. <b>FLOCH Jacques</b>	S	Loire-Atlantique	<i>Président du G.A. Monaco</i>
M. <b>FORISSIER Nicolas</b>	UDF	Indre	<i>Président du G.A. Mauritanie</i>
M. <b>FOUCHER Jean-Pierre</b>	UDF	Hauts-de-Seine	<i>Président du G.A. Cap Vert</i>
M. <b>FOUSSERET Jean-Louis</b>	S	Doubs	<i>Président du G.A. Haïti</i>
M. <b>FUCHS Gérard</b>	S	Seine-Maritime	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>GAIA Robert</b>	S	Var	<i>Président du G.A. Gabon</i>
M. <b>GAYMARD Hervé</b>	RPR	Savoie	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>GODFRAIN Jacques</b>	RPR	Aveyron	<i>Président du G.A. Guinée</i>
M. <b>GUILLET Jean-Jacques</b>	NI	Hauts-de-Seine	<i>Président du G.A. Laos</i>
M. <b>HAGE Georges</b>	C	Nord	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>HAMMEL Francis</b>	S	Somme	<i>Président du G.A. Côte d'Ivoire</i>
M. <b>HERMIER Guy</b>	C	Bouches-du-Rhône	<i>Désigné par le groupe</i>
Mme <b>ISAAC-SIBILLE Bernadette</b>	UDF	Rhône	<i>Désignée par le groupe</i>
M. <b>JANQUIN Serge</b>	S	Pas-de-Calais	<i>Président du G.A. Sénégal</i>
M. <b>JEAN-BAPTISTE Henry</b>	UDF	Mayotte	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>JUNG Armand</b>	S	Bas-Rhin	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>KERT Christian</b>	UDF	Bouches-du-Rhône	<i>Président du G.A. Roumanie</i>
M. <b>KOSSOWSKI Jacques</b>	RPR	Hauts-de-Seine	<i>Pdt du G.A. St Thomas et Prince</i>
M. <b>LAFFINEUR Marc</b>	UDF	Maine-Loire	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>LAMBERT Jérôme</b>	S	Charente	<i>Président du G.A. Algérie</i>
Mme <b>LEDOUX Claudine</b>	S	Ardennes	<i>Désignée par le groupe</i>
M. <b>LEROY Patrick</b>	C	Nord	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>MARCHAND Jean-Michel</b>	RCV	Maine-et-Loire	<i>Président du G.A. Burkina Faso</i>
M. <b>MARCHE Jean-Pierre</b>	S	Deux-Sèvres	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>MARLEIX Alain</b>	RPR	Cantal	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>MARTIN-LALANDE Patrice</b>	RPR	Loir-et-Cher	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>MEI Roger</b>	C	Bouches-du-Rhône	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>MEXANDEAU Louis</b>	S	Calvados	<i>Président du G.A. Suisse</i>

M.	<b>MEYLAN Michel</b>	UDF	Haute-Savoie	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>MILLON Charles</b>	UDF	Ain	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>MONTEBOURG Arnaud</b>	S	Saône-et-Loire	<i>Président du G.A. Djibouti</i>
M.	<b>NERI Alain</b>	S	Puy-de-Dôme	<i>Président du G.A. Seychelles</i>
M.	<b>PAILLE Dominique</b>	UDF	Deux-Sèvres	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>PAUL Daniel</b>	C	Seine Maritime	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>PELISSARD Jacques</b>	RPR	Jura	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>FERRUT Bernard</b>	UDF	Rhône	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>PETIT Pierre</b>	RPR	Martinique	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>PINTE Etienne</b>	RPR	Yvelines	<i>Président du G.A. Tunisie</i>
M.	<b>QUENTIN Didier</b>	RPR	Charente-Maritime	<i>Désigné par le groupe</i>
Mme	<b>RIVASI Michèle</b>	S	Drôme	<i>Présidente du G.A. Madagascar</i>
M.	<b>ROBIEN (de) Gilles</b>	UDF	Somme	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>ROCHEBLOINE François</b>	UDF	Loire	<i>Président du G.A. Maurice</i>
M.	<b>ROMAN Bernard</b>	S	Nord	<i>Président du G.A. Cameroun</i>
Mme	<b>ROUDY Yvette</b>	S	Calvados	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	<b>SARRE Georges</b>	RCV	Paris	<i>Président du G.A. Albanie</i>
Mme	<b>TASCA Catherine</b>	S	Yvelines	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	<b>TAVERNIER Yves</b>	S	Essonne	<i>Président du G.A. Québec</i>
M.	<b>TOURRET Alain</b>	RCV	Calvados	<i>Président du G.A. Pologne</i>
Mme	<b>TRUPIN Odette</b>	S	Gironde	<i>Désignée par le groupe</i>
M.	<b>VOISIN Michel</b>	UDF	Ain	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>VUILQUE Philippe</b>	S	Ardennes	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>WARHOVER Aloyse</b>	RCV	Moselle	<i>Président du G.A. Vanuatu</i>
M.	<b>WILTZER Pierre-André</b>	UDF	Essonne	<i>Désigné par le groupe</i>
M.	<b>YAMGNANE Kofi</b>	S	Finistère	<i>Président du G.A. Togo</i>

**LISTE DES SENATEURS**  
**MEMBRES DE LA SECTION FRANCAISE**  
*(par ordre alphabétique)*

M. ABOUT Nicolas	RI	Yvelines	<i>Président du G.A. Egypte</i>
M. BADRÉ Denis	UC	Hauts-de-Seine	<i>Désigné par le groupe</i>
M. BECOT Michel	UC	Deux-Sèvres	<i>Désigné par le groupe</i>
M. BERCHET Georges	RDSE	Haute-Marne	<i>Désigné par le groupe</i>
M. BIARNES Pierre	S	Français établis hors de France	<i>Désigné par le groupe</i>
Mme BIDARD-REYDET Danielle	CRC	Seine-Saint-Denis	<i>Désignée par le groupe</i>
M. BLIN Maurice	UC	Ardennes	<i>Désigné par le groupe</i>
M. BOURDIN Joël	RI	Eure	<i>Désigné par le groupe</i>
Mme BOYER Yolande	S	Finistère	<i>Désignée par le groupe</i>
Mme BRISEPIERRE Paulette	RPR	Français établis hors de France	<i>Présidente du G.A. Maroc</i>
M. CABANEL Guy-Pierre	RDSE	Isère	<i>Président du G.A. Vanuatu et Iles du Pacifique</i>
M. CANTEGRIT Jean-Pierre	UC	Français établis hors de France	<i>Président des G.A. Afrique centrale et Sénégal</i>
Mme CERISIER BEN GUIGA Monique	S	Français établis hors de France	<i>Désignée par le groupe</i>
M. CHARMANT Marcel	S	Nièvre	<i>Désigné par le groupe</i>
M. CUTTOLI (de) Charles	RPR	Français établis hors de France	<i>Désigné par le groupe</i>
M. DARCOS Xavier	RPR	Dordogne	<i>Désigné par le groupe</i>
M. DARNICHE Philippe	NI	Vendée	<i>Désigné par le groupe</i>
M. DELANEAU Jean	RI	Indre-et-Loire	<i>Président du G.A. Canada</i>
M. DELANOE Bertrand	S	Paris	<i>Président du G.A. Tunisie</i>
M. DESCOURS Charles	RPR	Isère	<i>Désigné par le groupe</i>
M. DREYFUS-SCHMIDT Michel	S	Territoire de Belfort	<i>Président du G.A. Caraïbes</i>
Mme DURRIEU Josette	S	Hautes-Pyrénées	<i>Présidente du G.A. Moldavie</i>
M. DUSSAUT Bernard	S	Gironde	<i>Désigné par le groupe</i>

M. EMIN Jean-Paul	RI	Ain	<i>Désigné par le groupe</i>
M. ESTIER Claude	S	Paris	<i>Président du G.A. Algérie</i>
M. FALCO Hubert	RI	Var	<i>Désigné par le groupe</i>
M. FAURE Jean	UC	Isère	<i>Président du G.A. Madagascar et Pays de l'Océan Indien</i>
M. GOULET Daniel	RPR	Orne	<i>Désigné par le groupe</i>
M. GOUTEYRON Adrien	RPR	Haute-Loire	<i>Président du G.A. Liban</i>
M. HAENEL Hubert	RPR	Haut-Rhin	<i>Désigné par le groupe</i>
M. HERISSON Pierre	UC	Haute-Savoie	<i>Président du G.A. Suisse</i>
M. HURIET Claude	UC	Meurthe-et-Moselle	<i>Président du G.A. Luxembourg</i>
M. LA MALENE (de) Christian	RPR	Paris	<i>Président du G.A. Laos-Cambodge</i>
M. LARCHER Gérard	RPR	Yvelines	<i>Président du G.A. Hongrie</i>
M. LE BRETON Henri	UC	Morbihan	<i>Désigné par le groupe</i>
M. LE GRAND Jean-François	RPR	Manche	<i>Désigné par le groupe</i>
M. LEGENDRE Jacques	RPR	Nord	<i>Président du G.A. Afrique Ouest</i>
M. LORIDANT Paul	CRC	Essonne	<i>Désigné par le groupe</i>
M. LOUECKHOTE Simon	RPR	Nouvelle-Calédonie	<i>Désigné par le groupe</i>
M. LUART (du) Roland	RI	Sarthe	<i>Désigné par le groupe</i>
M. MARINI Philippe	RPR	Oise	<i>Président du G.A. Pologne</i>
M. MASSION Marc	S	Seine-Maritime	<i>Désigné par le groupe</i>
M. MATHIEU Serge	RI	Rhône	<i>Président du G.A. Albanie</i>
M. MAUROY Pierre	S	Nord	<i>Désigné par le groupe</i>
M. MOULY Georges	RDSE	Corrèze	<i>Désigné par le groupe</i>
M. NEUWIRTH Lucien	RPR	Loire	<i>Président du G.A. Québec</i>
M. ORNANO (d') Paul	RPR	Français établis hors de France	<i>Président du G.A. Djibouti</i>
M. OUDIN Jacques	RPR	Vendée	<i>Président du G.A. Vietnam</i>
M. PELCHAT Michel	RI	Essonne	<i>Désigné par le groupe</i>

M. <b>PELLETIER Jacques</b>	RDSE	Aisne	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>PENNE Guy</b>	S	Français établis hors de France	<i>Président du G.A. Bulgarie</i>
M. <b>POIRIER Jean-Marie</b>	UC	Val de Marne	<i>Président du G.A. Belgique</i>
M. <b>PONCELET Christian</b>	RPR	Vosges	<i>Désigné par le groupe</i>
Mme <b>POURTAUD Danièle</b>	S	Paris	<i>Désignée par le groupe</i>
M. <b>RENAR Ivan</b>	CRC	Nord	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>REUX Victor</b>	RPR	Saint-Pierre et Miquelon	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>REVOL Henri</b>	RI	Côte d'Or	<i>Président du G.A. Roumanie</i>
M. <b>RINCHET Roger</b>	S	Savoie	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>SAUNIER Claude</b>	S	Côtes-d'Armor	<i>Désigné par le groupe</i>
M. <b>VILLEPIN (de) Xavier</b>	UC	Français établis hors de France	<i>Désigné par le groupe</i>