

Mars 2009

Débat sur le rapport parlementaire “La politique de la France en Afrique”

Conférence-débat du 09 mars 2009

***Jean-Louis Christ
Sébastien Fourmy
Roland Marchal***



Programme
Afrique subsaharienne



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au coeur même du débat européen.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Compte-rendu réalisé par Thomas Patriota, stagiaire au programme Afrique subsaharienne de l'Ifri.



ACCOR

LAFARGE



ISBN : 978-2-86592-529-2

© Tous droits réservés, Ifri, 2009

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Courriel : ifri@ifri.org

Eur-Ifri

Rue Marie-Thérèse, 21
1000 - Bruxelles, Belgique
Tél. : + 32 (2) 238 51 10
Fax. : + 32 (2) 238 51 15
Courriel : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Sommaire

I. INTRODUCTION	2
<i>Alain Antil</i>	2
II. INTERVENTIONS	3
<i>Jean-Louis Christ</i>	3
<i>Sébastien Fourmy</i>	8
<i>Roland Marchal</i>	11
III. SYNTHÈSE DU DEBAT	15
<i>La nécessité d'accroître le rôle du Parlement dans la définition de la politique de la France en Afrique</i>	15
<i>Le poids dominant de l'exécutif, et la nécessité de développer le contrôle parlementaire dans le domaine des affaires étrangères</i>	15
<i>Le contrôle parlementaire sur les questions relatives à la coopération internationale</i>	16
<i>Défis et moyens du renouvellement d'une stratégie française vis-à-vis des pays du continent africain</i>	16
<i>Le décès de la Françafrique est-il porteur de changements d'orientation ?</i>	16
<i>L'incohérence de la politique française en matière de promotion de ses idéaux démocratiques</i>	16
<i>La nécessité de distinguer et définir des objectifs de moyen terme et de long terme et d'effectuer un recentrage géographique et sectoriel des priorités</i>	17
<i>Contenu du nouveau partenariat : quelles démarches concrètes ?</i>	18
<i>Des partenariats spécifiques prenant en compte diverses situations selon les pays africains (Recommandation n°1)</i>	18
<i>Le soutien aux PME françaises et africaines sur le continent (Recommandation n°8)</i>	19
<i>L'aide à la formation et à l'éducation (Recommandation n°7)</i>	19

DÉBAT SUR LE RAPPORT PARLEMENTAIRE "LA POLITIQUE DE LA FRANCE EN AFRIQUE"

Jean-Louis Christ, député et président de la mission d'information parlementaire sur « La politique de la France en Afrique ».

Sébastien Fourmy, responsable plaidoyer, Oxfam France.

Roland Marchal, chercheur au CERI.

I. Introduction

Transcription des interventions et résumé du débat de la Conférence du 17 février 2009 autour de : Jean-Louis Christ, député et président de la mission d'information parlementaire sur "La politique de la France en Afrique"; Sébastien Fourmy, responsable du plaidoyer et des études, Oxfam France – Agir Ici ; Roland Marchal, chargé de recherche au CNRS/ SciencesPo CERI. Présidence : Alain Antil, responsable du programme Afrique subsaharienne.

La conférence s'est déroulée dans la salle de conférence de le 17 février 2009 de 16h00 à 18h00. Plus d'une centaine de personnes étaient présentes, représentant un large panel : membres de l'Ifri, fonctionnaires d'organisations internationales et des différents ministères français, diplomates, journalistes, milieux d'affaires, ONG, associations.

Alain Antil

« On aura l'occasion de revenir sur un certain nombre de sujets, que j'exprimerai ici sous la forme de quelques questions introductives : quelles sont les recommandations de ce rapport ? Est-ce que le Parlement peut peser sur les questions de politique étrangère en France ? Est-ce que la rupture annoncée par le président Sarkozy en matière de relations entre la France et l'Afrique est en marche, ou n'a-t-on pas d'une certaine manière assisté à une rupture dans la rupture ? Peut-on enfin parler de politique africaine ? Est-ce qu'on parle par ailleurs de politique asiatique ou de politique américaine ? C'est une question qui peut paraître un peu naïve mais qui vaut d'être posée. J'ai déjà été trop long, je vais donc céder la parole à M. Christ ».

II. Interventions

Jean Louis Christ

« Merci. Mesdames et Messieurs bonjour. Si vous voulez, je ne vais peut-être pas trop m'attarder sur le corps du rapport, mais arriver très rapidement sur les préconisations.

Ce rapport est issu d'une mission parlementaire, qui a été composée par une dizaine de personnes¹, de toutes sensibilités. Je crois que c'est important que nous le disions dès le départ. Je peux dire aussi que la rédaction de ce rapport s'est déroulée de façon collégiale - ce n'est pas ce qu'on voit souvent à la tribune de l'Assemblée Nationale.

Dans quel contexte s'inscrit cette mission ?

En premier lieu, cette mission s'inscrit à partir d'une déclaration du président de la République : « L'Afrique restera une priorité essentielle de notre politique étrangère, et un axe central d'une politique de coopération de l'Union Européenne² ».

D'autre part, et comme Hubert Védrine nous l'a dit tout simplement : « Notre politique africaine doit être repensée dans son ton, son style, ses méthodes ». Aujourd'hui, l'Afrique se trouve autour d'un engouement croissant ; ainsi que le montre l'engagement de la Chine, de l'Inde, des Etats-Unis en Afrique. La venue de ces nouveaux partenaires, effectivement, pose des questions. Ensuite, nous avons la volonté européenne de définir, mettre en œuvre une stratégie conjointe, notamment depuis le sommet de Lisbonne. Cet auditoire étant composé de spécialistes certainement au fait de ces choses-là, je ne m'attarderais pas sur ce dernier point.

Trois questions ont été au cœur de ces travaux :

1. Comment définir les objectifs d'une politique renouvelée de la France en Afrique ?
2. Dans quelle mesure ces objectifs impliquent-ils l'adoption de méthodes nouvelles ?
3. Quels sont les moyens dont dispose notre pays pour la conduite de sa politique en Afrique ?

Juste une précision : au départ, on avait évoqué une commission abordant la thématique de « la politique africaine de la France ». J'ai demandé à ce que ce soit corrigé, en disant qu'il s'agit bien d'une mission sur la politique de la France sur l'Afrique, et je pense que l'on aura compris les raisons pour lesquelles ces corrections étaient nécessaires.

¹ M. Jean-Louis Christ (président), M. Jacques Remiller (rapporteur), MM. Jean-Paul Bacquet, Patrick Balkany, Renaud Dutreil (jusqu'à la fin de son mandat de député le 16 septembre 2008), Serge Janquin, François Loncle, Mme Henriette Martinez, MM. Didier Mathus et Michel Terrot.

² Allocution du président de la République, M. Nicolas Sarkozy, le 27 août 2007 au Palais de l'Élysée, à l'occasion de la Conférence des ambassadeurs.

Au niveau de la méthode, au cours de notre mission, nous avons auditionné une cinquantaine de personnalités, à la fois ici et en Afrique. Premier constat : la singularité de la relation de la France avec l'Afrique. On s'aperçoit que chaque gouvernement, au cours des dernières décennies, a tenté d'imprimer sa marque sur cette relation, sans toujours arriver à mettre en œuvre les discours. Le premier que nous avons identifié, c'est le discours de la Baule³, en 1990 : nouvelle doctrine de politique d'aide au développement liée à la conditionnalité démocratique. Ensuite, la doctrine d'Abidjan de Monsieur Balladur⁴, qui consistait à mettre en œuvre des programmes d'ajustement structurel. La doctrine que nous appelons le « ni-ni⁵ » de Lionel Jospin, et puis, le discours du Cap du président de la République⁶, qui, pour nous, est une nouvelle feuille de route. Une nouvelle feuille de route qui préconise la publication et la renégociation des accords de défense, la révision de la présence militaire française, le contrôle parlementaire sur les orientations de la politique de la France en Afrique – c'est un sujet que nous allons peut-être plus longuement aborder – et la coopération désormais ciblée en vue de l'accélération de la croissance économique en Afrique.

Le premier constat que nous avons fait concerne l'approche par les regards croisés entre la France et l'Afrique. Au cours de nos consultations, nous avons ressenti que l'image de la France sur le continent s'est profondément dégradée. Nous avons observé un sentiment de rejet de la part de l'opinion publique africaine. De son côté l'opinion française manifeste ponctuellement des accès de compassion humanitaire mais se détache globalement de l'Afrique. Alors quand je dis ça, nous le ressentons aussi au sein du Parlement. L'Afrique, malheureusement, n'est pas une préoccupation majeure des français et du Parlement. Il est vrai qu'en dehors du cercle des initiés, l'Afrique paraît bien lointaine dans les préoccupations des français. Très souvent, le seul intérêt que nous avons, c'est un intérêt médiatique sur des événements douloureux que sont les guerres, les problèmes de gouvernance, mais par ailleurs, il y a peu d'intérêt de manière générale.

Effectivement, le regard des français ne change pas, mais l'Afrique, pendant ce temps, bouge, et bouge vraiment de manière importante : moins de conflits, plus de progrès vers la stabilité et la démocratie, recul de l'instabilité politique, des implantations progressives de systèmes politiques, donc des transitions démocratiques qui fonctionnent, d'avantage de pluralisme, des alternances politiques. On l'a vu récemment au Bénin, au Mali. Le Ghana est d'ailleurs assez exemplaire dans ce domaine. Je pense également au Sénégal bien que ces derniers temps, on assiste à un durcissement du régime comme nous l'avons vu par rapport aux médias, aux homosexuels. C'est assez inquiétant. Bien entendu, il ne faut pas tomber dans l'angélisme. On n'a pas de leçons à donner, mais nous devons quand même constater que, si cette Afrique bouge effectivement, dans ses perspectives de développement, il est néanmoins vrai que de temps à autre - et nous l'avons vu encore récemment en Guinée, au Zimbabwe, au Kenya - nous voyons des exemples qui sont peut-être une douche froide dans ce processus de démocratisation. Mais cependant, on peut quand même globalement dire que l'Afrique bouge, et dans le bon sens.

³ Discours de François Mitterrand le 20 juin 1990 à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture du XVI^e sommet France-Afrique qui se tenait à La Baule.

⁴ Cette « doctrine » consistait à lier l'aide au développement au respect des conditionnalités des institutions financières internationales.

⁵ « Ni ingérence, ni indifférence ».

⁶ Le 28 février 2008.

Nous avons effectivement vu en janvier 2008 des violences intercommunautaires postélectorales au Kenya. Celles-ci témoignent de la fragilité des processus de démocratisation, et on peut se demander s'il ne faut pas préconiser - amicalement, parce qu'on n'a, encore une fois, pas d'interventionnisme à faire - la mise en œuvre de commissions électorales indépendantes, des commissions électorales à parité, pourquoi pas.

Pour aller beaucoup plus vite vers les préconisations, nous avons vu que les perspectives de croissance en Afrique sont importantes : plus de 5 % de croissance du PIB depuis 5 ans - avant la crise. Avec un bémol, que nous connaissons tous, c'est que dans certains pays, la croissance est essentiellement liée à l'exportation de matières premières - ne nous leurrions pas - et qu'il y a peu de bénéfices pour les populations, car il y a peu de redistribution.

Donc l'Afrique prend son destin en main, nous le voyons aussi à travers l'instauration de mécanismes africains de résolution des conflits. Par exemple, le Conseil de Paix et de Sécurité. D'ailleurs, nous avons rencontré M. Alpha Oumar Konaré à Addis Abeba, et nous avons pu nous rendre compte à quel point il tenait à ce que l'Union Africaine mette en œuvre ce processus, et je pense qu'il peut être effectivement un excellent avocat de l'Union Africaine. Le Conseil de Paix et de Sécurité pourra s'appuyer sur des forces africaines. Ce point reste encore à être réalisé mais le Conseil devrait être constitué de 5 brigades régionales, qui, en principe, devraient être opérationnelles en 2010. Le principe est effectivement de faire en sorte que les conflits puissent être traités par l'Afrique elle-même. C'est très important.

Ensuite, toujours dans cette Afrique qui prend son destin en main, même si le débat de temps en temps apparaît comme une arlésienne, on peut quand même dire que ces nouveaux partenariats pour le développement de l'Afrique, adoptés en juillet 2001, donnent un cadre pour assumer la renaissance de l'Afrique. Par ailleurs, il y a un mécanisme qui fonctionne aussi relativement bien, c'est le mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui est une instance de contrôle volontaire, et qui vise à s'assurer que les pratiques de gouvernance sont conformes aux valeurs et aux normes en matière politique. Nous avons rencontré les hommes politiques en tête à tête, mais nous avons aussi pu voir, que lorsque effectivement ces mécanismes fonctionnent, les aides sont souvent plus importantes, et c'est au bénéfice de ces pays qui acceptent ce mécanisme là, qui en sont les premiers bénéficiaires.

Concernant la présence française en Afrique, nous avons évoqué dans notre rapport - et c'est peut-être le sujet qui a fait le plus débat - les intérêts économiques en repli. Alors pourquoi ? Nous avons auditionné un certain nombre de partenaires : le CIAN, les chambres consulaires, les entreprises... La réponse que l'on nous donne très souvent, c'est que l'environnement juridique n'est pas assez fiable pour permettre aux entreprises de s'installer. C'est l'un des arguments. Nous avons effectivement un problème au niveau des PME. Lorsque nous rencontrons des PME, on nous dit très souvent : « si l'environnement était plus sûr, on irait très volontiers en Afrique ». C'est aussi une question ; je pense que pour le développement du continent, il est nécessaire de créer peut-être des joint-ventures, mais ça c'est un débat plus technique. J'essaie juste de broser les grandes lignes. Sachant que la démographie en Afrique se développe à une très grande vitesse, il est nécessaire de créer des activités et des richesses pour pouvoir créer de l'emploi. Donc il est nécessaire aussi que la France s'implique d'avantage, que nos entreprises françaises s'impliquent d'avantage, pour que ces richesses puissent être créées, et que l'emploi puisse être créé.

« L'Afrique courtisée ». Là, vous le savez sans doute aussi, j'enfonce peut-être des portes ouvertes, mais il est peut-être nécessaire que nous l'expliquions quand même. Le retour des Etats-Unis en Afrique. Les motivations, nous les connaissons : les hydrocarbures,

une politique sécuritaire, la lutte contre le terrorisme islamique, une politique commerciale, tout simplement aussi pour accentuer les échanges entre les Etats-Unis et l'Afrique. Concernant l'implication des puissances émergentes, pour la Chine, il y a beaucoup de littérature sur le sujet, notamment l'excellent livre, *La Chinafrique*⁷, qui permet de décrire le phénomène. S'il est vrai que cette présence chinoise n'est pas nouvelle, le phénomène s'est amplifié ces derniers temps, pour les raisons que nous connaissons. L'Inde aussi est très présente. D'ailleurs, concernant les hydrocarbures, aujourd'hui 20 % de la consommation de pétrole en Chine provient d'Afrique, et 22 % pour l'Inde.

« Une ambition pleinement assumée : maintenir la présence de la France en Afrique ». Nous pensons que la France doit effectivement redéfinir une stratégie propre, du fait de ses relations anciennes et étroites, et d'un savoir-faire en Afrique. Il importe aussi de fructifier, dans l'intérêt de tous, ces relations particulières, ainsi qu'avec les partenaires européens. La France doit mobiliser l'ensemble de ses atouts et de ses outils diplomatiques pour la promotion de ses idéaux, qu'elle défend, bien sûr, en faveur de l'Etat de droit, de la gouvernance démocratique et du développement. Nous savons aujourd'hui aussi que l'efficacité des aides est avant tout liée à la qualité des Etats qui en sont les bénéficiaires, notamment les Etats de droit.

Je vais aborder maintenant le sujet des orientations, parce que je pense qu'à partir de là peut s'organiser le débat. Alors nous avons travaillé sur ce sujet à peu près 9 mois, et nous en sommes arrivés à ces conclusions.

Recommandation numéro 1 : Définir des formes de partenariat spécifiques afin de mieux prendre en compte la situation de chacun de nos partenaires africains.

Deux cas de figure : les partenaires traditionnels, avec lesquels la France partage la langue, donc les pays francophones, et les puissances émergentes du continent africain.

Recommandation numéro 2 : Renforcer le rôle du Parlement français en matière de contrôle et de suivi de la politique de notre pays en Afrique.

Nous souhaitons donc organiser un débat annuel en Commission sur les orientations de cette politique avec les ministres concernés. Ce débat doit s'appuyer sur des informations contenues dans un rapport, remis tous les ans au gouvernement, sur les orientations de la politique conduite en Afrique. Il y a une raison historique pour laquelle le Parlement est très peu saisi de ces questions. La Vème République, traditionnellement, a, quelque part, marginalisé le rôle du Parlement, parce que les affaires étrangères, la défense nationale, relèvent du domaine réservé du Chef de l'Etat. C'est aussi une des raisons pour lesquelles le Parlement a le regard très peu porté sur l'Afrique. Or, la Constitution a été modifiée pour renforcer le rôle du Parlement. D'autre part, lors du discours du Cap, le Président de la République nous proposa tout simplement de renforcer le rôle du Parlement dans la définition de la politique à mener en Afrique. Donc, évidemment nous sautons à pieds joints sur cette occasion pour essayer de nous impliquer d'avantage. On aura l'occasion de revenir sur ce sujet et peut-être, au niveau du Parlement, d'être beaucoup plus volontariste sur ces sujets là.

Recommandation numéro 3 : Création d'une Commission Interparlementaire France – Parlement Panafricain, afin d'assurer un suivi des relations entre la France et ses partenaires africains.

Cette Commission permet d'assurer un suivi dans la durée des relations entre la France et ses partenaires. Elle aura aussi pour objectif de consolider l'institution

⁷ Michel (S.) et Beuret (M.), *La Chinafrique*, Grasset, 2008, 352 pp.

parlementaire à travers des discussions, et l'échange de données. Il existe aujourd'hui au Parlement des groupes d'amitié entre Parlements. Par exemple, je préside le groupe d'amitié France – Ouganda. Donc chaque collègue, encore une fois, de toute sensibilité politique, qui a de l'intérêt pour l'Afrique, peut aujourd'hui exercer cette fonction. Ce sont donc des groupes d'amitié qui échangent avec les différents Parlements africains des relations : échange d'expériences, rencontres... Je crois que c'est très efficace. Je pense, et là c'est un avis très personnel, qu'il faudrait qu'on organise d'avantage ces échanges, car ils seraient beaucoup plus constructifs si on les intensifiait, et peut-être créer un véritable programme de travail, pour que ces échanges puissent, au bout d'un mandat de 5 ans, montrer des résultats beaucoup plus positifs qu'ils ne le sont actuellement.

Recommandation numéro 4 : Dépasser le cadre interétatique traditionnel, et s'ouvrir à la société civile, ainsi qu'au monde des entreprises.

La réforme des sommets Afrique-France, évoquée par le Président de la République dans son discours du Cap, pourrait intégrer une journée préparatoire d'échanges, avec différents représentants de la société civile et du monde des entreprises. Les résultats seraient, à ce moment là, intégrés par les chefs d'Etat du gouvernement dans leur déclaration finale. Cette journée préparatoire pourrait être intéressante. Je pense qu'il est important que la société civile se rencontre préalablement, car il me semble que ce nouveau partenariat avec l'Afrique doit réellement s'appuyer sur la société civile, et notamment sur les entreprises.

Recommandation numéro 5 : Exploiter pleinement les leviers d'action de la coopération multilatérale, qui occupent une place croissante dans les interventions de la France en faveur de la paix et de la sécurité, ainsi qu'en faveur du développement de l'Afrique.

La France doit s'investir d'avantage dans les structures de l'Union Européenne. Sans vanité, nous avons effectivement une expertise sur l'Afrique, mais nous pensons qu'à l'échelle européenne, nous n'investissons pas assez Bruxelles. Il faudrait que la France soit d'avantage présente pour partager ce savoir-faire, et donc enrichir ce versant multilatéral. Nous pensons aussi, à travers cette démarche, renforcer les capacités de l'Union Africaine, ainsi que les communautés économiques sous-régionales, à travers des démarches de ce genre.

Recommandation numéro 6 : Définir clairement une ligne dans laquelle s'inscrit la politique de la France en Afrique.

Il nous faut de la visibilité. D'une part, je crois qu'il est important de publier la renégociation des accords de défense. Il nous faut réviser la présence militaire française en fonction de l'avancement de la construction d'un dispositif africain de sécurité collective. Il faut aussi de nouvelles modalités d'échange dans le cadre des sommets Afrique-France, ainsi que renforcer le contrôle parlementaire. Par ailleurs, il nous faut mettre sur pied une coopération ciblée pour l'accélération de la croissance économique en Afrique, via le lancement d'initiatives de soutien à la croissance. Il nous faut, pour pouvoir être performants, avoir une ligne stratégique et une feuille de route claire et lisible, et donc nous souhaitons que cela puisse s'élaborer, de manière aussi à impliquer le Parlement dans cette démarche là.

Recommandation numéro 7 : Renforcer les moyens de l'aide bilatérale en faveur de l'éducation et de la formation.

Il y a une chose qu'il faut accepter. C'est une idée que nous avons largement partagé lors de nos réunions et entretiens. Dans les Objectifs de Millénaire pour le Développement (OMD), on s'aperçoit qu'il y a un élément fondamental qui manque, c'est la formation professionnelle. On ne peut pas imaginer un décollage économique sans formation

professionnelle. C'est peut-être un des sujets qu'il va falloir creuser, pour que notre solidarité puisse être partagée, pour aider effectivement des Etats africains à mettre en œuvre cette politique de formation, qui a été d'ailleurs très fortement réalisée dans les pays asiatiques. Un des succès de l'Asie, notamment dans le manufacturing, a été la formation professionnelle. Je crois qu'il est important que, dans le cadre de nos échanges, nous puissions soutenir une action qui développe la formation professionnelle.

Ensuite, cette priorité en faveur de l'éducation suppose le renforcement et le soutien public à l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger, l'AEFE afin que la France puisse développer son réseau d'établissements en Afrique subsaharienne. Dans le même temps, il est indispensable de renforcer les moyens consacrés au soutien de l'enseignement primaire, en orientant d'avantage les actions de l'agence française en faveur de ce secteur, chaque fois que cela est possible. Nous enregistrons quand même un retrait de l'AEFE, je crois que c'est dommage. La francophonie peut être une plus-value, ce n'est pas une question d'égoïsme ou de vanité particulière, c'est une richesse que nous partageons en commun. Nous pensons qu'il faudrait en effet plutôt soutenir d'avantage l'AEFE que de s'en retirer.

Recommandation numéro 8 : Soutenir la présence des entreprises françaises en Afrique, ainsi que le développement des PME françaises.

On est vraiment au cœur du sujet. Dans cette perspective il est important de reconsidérer le dispositif public français de soutien aux entreprises, notamment le réseau des missions économiques, dont les dimensions ont été considérablement réduites en Afrique subsaharienne. Il est vrai que le développement économique y est particulièrement important. Ce n'est pas le moment de fléchir dans ces réseaux et missions économiques. Au contraire, il faut d'avantage les renforcer.

Voilà un peu les grandes lignes, vous m'excusez, j'ai été un peu vite pour me caler dans ces 20 minutes, mais on aura l'occasion de revenir dans ce débat sur tel et tel sujet, et je pourrais d'avantage m'expliquer de manière plus posée. Le rapport aujourd'hui est aussi en ligne sur le site de l'Assemblée, vous pouvez le télécharger à tout moment et surtout en prendre connaissance beaucoup plus facilement que je n'ais pu l'exprimer ce soir. Merci pour votre attention ».

Sébastien Fourmy

« J'en profite pour remercier l'IFRI d'organiser de cette conférence, et remercier M. Christ d'avoir présidé ce rapport parlementaire.

Il n'est quand même pas si fréquent, vous l'avez dit, que la représentation nationale s'intéresse aux questions de développement international, aux questions de coopération bilatérale/multilatérale. M. Christ nous a dit tout à l'heure que, dans la tradition de la Vème République, l'existence de ce « domaine réservé » du président a empêché le développement d'un rôle plus poussé en matière de contrôle parlementaire. Tout simplement, je souhaiterais commencer par dire que ce domaine d'intervention n'est pas gravé dans le marbre. Il y a véritablement une place pour la représentation nationale à contrôler non seulement l'action du gouvernement, mais aussi, de façon plus large, la coopération bilatérale. Mon intervention va donc peut-être plus se concentrer sur les questions de contrôle parlementaire.

Sans vouloir provoquer dès le début, je voudrais un petit peu questionner aussi l'utilité d'un tel rapport et peut-être d'essayer de voir ce qui advient généralement de ces rapports d'information parlementaire. C'est vrai que généralement leur durée de vie est assez courte. C'est-à-dire qu'on a le droit de faire une ou deux conférences, mais les

recommandations sont généralement aussi assez rapidement oubliées. Avoir véritablement un suivi, des recommandations qui sont prises en compte, c'est beaucoup plus rare. Donc, ce que j'essaie de savoir aujourd'hui, c'est si ce rapport est quelque chose qui nous permettra de débiter une dynamique de reprise en main, au niveau du Parlement, des questions de développement international.

Je me permettrais de commencer en insistant sur le rôle que joue la France, tout de même, au niveau international, qui exige un contrôle et un regard beaucoup plus critique que ce que l'on a aujourd'hui au niveau du Parlement. La France, ce n'est pas uniquement du commerce ou du bilatéral. C'est une France au sein du G8, une France au sein du G20, une France avec un siège au sein de la Banque Mondiale, une France avec un rôle assez important au niveau de l'Union Européenne, aujourd'hui et demain au sein du G20. C'est l'un des principaux bailleurs de fonds internationaux. Je crois qu'on est parmi les trois plus grands contributeurs bilatéraux, au niveau de l'effort de solidarité internationale.

Mais tout cela, sans véritable stratégie, sans véritable regard critique, et j'ai l'impression que parfois la coopération est pilotée à vue. Je me permets de rappeler qu'il n'existe pas, aujourd'hui, de document stratégique qui définisse des objectifs, à moyen terme, sans parler du long terme, pour la coopération française. On a un document politique transversal qui est transmis avec la note, mais qui est largement insuffisant, qui ne constitue pas une véritable lettre de mission pour la coopération. Et même après, au niveau sectoriel, quelque chose comme la santé ou l'éducation - vous appelez de vos vœux M. le député, à un engagement plus fort de la coopération en la matière - on ne sait pas non plus ce qu'il y a à faire. Il n'y a pas de stratégie qui ait été définie, qui ait été signée. Et pour cause, je ne suis pas sûr qu'il y ait eu un Comité Interministériel sur la Coopération du Développement au niveau du gouvernement depuis les dernières élections. C'est dur d'avoir une visibilité tant qu'on n'a pas non plus un gouvernement qui rassemble les différents ministres concernés autour de la table, et aussi un Parlement qui l'exige.

Ensuite, je me permets aussi de souligner un travail sur lequel les ONG ont énormément travaillé, qui est le contenu de cette aide publique au développement, et la difficulté d'avoir des chiffres. Au moment du débat budgétaire, c'est l'occasion de débattre les questions d'aide publique au développement, mais cette année encore, il a été impossible d'avoir des éléments sur les stratégies sectorielles, sur les stratégies géographiques de l'APD. Il a même été impossible d'avoir les chiffres détaillés pour la coopération en matière de santé : ce qui est bilatéral, ce qui est multilatéral, ce qui passe pour des questions des frais d'écologie, donc des frais des étudiants étrangers en France. Ce sont ces manques d'informations qui font que le contrôle parlementaire ne peut pas s'exprimer de façon cohérente. Un exemple. Pour la première fois, on a relevé les chiffres de la part du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE), et on se rend compte que, par exemple en matière de santé, les frais pour les étudiants africains en médecine en France, qui sont comptabilisés dans l'APD, sont plus importants que l'ensemble de la coopération bilatérale de l'Agence Française de Développement et du MAEE dans l'ensemble du secteur santé. Donc on dépense plus pour financer des étudiants, qui probablement ne rentreront pas chez eux, qu'en coopération bilatérale pour la santé. Voilà, il y a ce genre de choses.

Il y a ensuite, et je vous encourage à lire les rapports qu'on a publiés depuis plusieurs années, que ce soit au niveau européen, ou avec Coordination Sud en France, sur le détail des chiffres. En France, on s'intéresse à des tours de passe-passe comptables qui permettent de gonfler artificiellement l'APD depuis plusieurs années, en jouant avec les critères du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. On se rend compte aujourd'hui - au moment où le Président de la République nous parle de mettre une priorité sur l'Afrique - que ce qui augmente principalement aujourd'hui dans notre APD, ce sont bien des prêts extrêmement peu concessionnels. Or, parallèlement, les subventions, notamment

pour les questions de santé et d'éducation, sont en chute libre. La vision est tout simplement impossible. On ne sait pas où va la coopération française au-delà de l'année prochaine. Très sincèrement, je ne sais pas comment vous avez pu voter un budget cette année qui ne donne aucune visibilité sur la coopération française.

Juste pour donner aussi quelques autres éléments sur lesquels Roland Marchal reviendra certainement, au sujet du besoin d'un contrôle parlementaire sur les orientations de l'aide. Juste deux exemples. Aujourd'hui, sur les questions d'immigration, on ne sait plus quel est le rôle du Ministère de l'Immigration et du développement solidaire, qui parfois arrive par la fenêtre et négocie ses propres accords pendant que le MAEE négocie de son côté un document de partenariat. On a donc un autre ministère qui arrive, qui négocie autre chose avec de l'argent qui vient d'autres lignes budgétaires... C'est assez dur de voir quel ministère agit, avec quelles enveloppes, et donc de déduire une stratégie globale. Je pense que M. Marchal pourra en parler plus en détails.

Je veux aussi rajouter un autre point sur les politiques d'influence. Effectivement, on a parlé du rayonnement culturel, de la promotion de la francophonie, de la promotion des intérêts des entreprises françaises, certes. Aujourd'hui cela se fait au détriment d'une APD de qualité. Vous souligniez dans votre intervention, M. le député, qu'il fallait, pour que l'aide soit efficace, des gouvernements réceptifs, en tout cas capables d'absorber l'aide et la distribuer. Il faut également avoir des gouvernements, des bailleurs de fonds, qui soient capables de la distribuer de façon efficace, de façon prévisible, sur le long terme, répondant à une stratégie. Aujourd'hui ce n'est pas le cas de la France.

Face à ce constat, je ne peux qu'encourager, et appeler de mes vœux un renforcement du contrôle parlementaire, et quand j'essaie de regarder rapidement sur le site Internet de l'Assemblée – avec lequel on peut faire des recherches exceptionnelles - en tapant juste le mot "mondialisation" on arrive à un petit peu moins de 20 documents sur l'ensemble du site de l'Assemblée Nationale, ce qui n'est pas énorme. Je me suis amusé à taper la même chose sur le site du Royaume-Uni ou dans d'autres pays : les travaux sont bien plus conséquents. En regardant ce qui a pu être fait au niveau du contrôle parlementaire, on se rend compte que, malheureusement, l'intérêt pour ces questions de développement international, l'intérêt pour les questions des relations de la France avec l'Afrique dépendent du bon vouloir, de l'intérêt de tel ou tel député, dans telle ou telle législature, mais certainement pas d'un suivi, ou d'un contrôle permanent au sein du Parlement.

Je prendrai juste un exemple. Vous appelez dans votre rapport à la création d'un rapport annuel, un petit peu à l'image du rapport qui est remis sur les activités de la France au sein du FMI ou de la Banque Mondiale. Cependant, ce dernier rapport est généralement rendu après les débats parlementaires. Il n'est généralement lu par personne. Avec le travail de certaines ONG, nous sommes arrivés à améliorer sa qualité dans les années 1999, 2000, 2001 parce qu'un député, en l'occurrence, s'était extrêmement intéressé au sujet et avait demandé des comptes au Ministère des Finances. Il faisait aussi travailler le HCCI⁸ sur la question, et au final, chaque année on avait de plus en plus de détails : - que dépensait la France au sein du FMI ? - que dépensait la France au sein de la Banque Mondiale ? - quelle était sa politique de coopération en la matière ? Mais depuis, la représentation nationale s'en désintéresse un petit peu. La qualité de ce rapport baisse, et chaque année, on ajoute un mois de plus avant sa publication. Donc, un rapport supplémentaire soumis au niveau de l'Assemblée, pourquoi pas, mais encore faut-il avoir les structures pour les utiliser, et demander plus de pouvoir.

⁸ Haut conseil de la coopération internationale.

Je voudrais juste en revenir aux recommandations. Je suis entièrement d'accord avec vous sur l'instauration d'un débat parlementaire sur les questions internationales, et en particulier sur les questions de développement en Afrique. Un débat qui, bien évidemment, inclut la société civile au sens large. Il va donc falloir, à un moment, adopter une loi de programmation et de coordination de la coopération française. C'est à ce moment là que l'on arrivera véritablement à avoir une vision sur plusieurs années, de la coopération française, et à demander des comptes au gouvernement, qui ne pourra pas effectivement continuer de faire une promesse à un G20, une promesse à un G8, une promesse à New York, sans véritablement les tenir, en tout cas sans jamais avoir de comptes à rendre.

Et la dernière proposition, qui est une proposition que l'on soutient depuis longtemps à Oxfam, c'est la création d'une structure de suivi et de contrôle permanent au sein du Parlement, et en l'occurrence une délégation parlementaire aux organisations de négociation internationales. On se rend bien compte aujourd'hui que, sur les questions climatiques, sur les questions de conflit, de santé, de développement international, de lutte contre la pauvreté, ce n'est pas juste une question de Sud vis à vis du Nord, ou de Nord vis à vis du Sud. Ce sont des décisions qui sont prises dans les instances internationales par la France, avec des conséquences, aussi bien sur les Français que sur des millions de personnes dans le monde. Il est donc temps d'instituer un contrôle sur ces questions là. Une délégation parlementaire, comme à l'époque on avait pu créer une délégation parlementaire à l'Union Européenne, qui répondait à un besoin du Parlement pour réunir les travaux des autres Commissions. Aujourd'hui on a besoin d'une telle délégation. Je pense que l'intérêt manifesté par un certain nombre de parlementaires autour de ces questions, notamment après cette mission d'information, et peut-être la prochaine mission, qui va être je pense reprise par Mme Martinez, fait que l'on peut peut-être enfin avoir le contrôle espéré sur la politique de la France en Afrique, et plus largement dans les institutions internationales. Merci. »

Roland Marchal

« La tâche n'est pas facile pour le coup. Je vais donc simplement être provocateur, en espérant que voudrez bien considérer que, derrière les affirmations abruptes que je vais faire, il y a quand même un certain nombre de questions qui doivent être considérées pour ce qu'elles sont, peut-être énoncées suivant vos fonctions, de façon différente de la mienne, mais très certainement irrécusables.

Du point de vue du chercheur et de l'expert que je suis, ce rapport est intéressant à lire. Il donne une description que je crois honnête et équilibrée. Je crois que de ce point de vue là, on doit effectivement en féliciter le président et le rapporteur, surtout eu égard à ce qu'il aurait pu être, si l'on en croit un certain nombre de rumeurs distillées par la presse. Mais en même temps, il est intéressant de regarder ce document pour ce qu'il est, c'est à dire un acte politique, et donc de souligner aussi ce qu'il manque à ce texte.

Et je voudrais très rapidement mettre le doigt sur une série de problèmes que je trouve cruciaux dans leur phase actuelle, sur les relations de notre pays avec un ensemble d'autres pays qu'on appelle l'Afrique, et peut-être, encore une fois en m'excusant du caractère abrupt, de souligner que ces questions là mériteraient peut-être, dans un langage plus choisi, d'un traitement.

Si on voyage souvent en Afrique, on a l'occasion d'entendre un certain nombre de critiques. On le lit dans la presse, y compris dans la presse francophone, pas seulement francophone d'Afrique. Mais je crois que ces critiques là, il faut les prendre pour ce qu'elles sont. Peut-être ne pas les accepter, mais très certainement ne pas les mettre de côté du revers de la main, comme on a un peu trop tendance à le faire depuis quelques temps dans

notre pays. Par exemple, d'abord la question de l'immigration, les contrôles de faciès, la politique de rétention, la politique d'immigration elle-même : ce sont des choses qui deviennent de l'ordre de l'intolérable, et je suis très content de voir qu'un certain nombre d'institutions internationales, la Commission des juristes ces jours-ci, mais même des juristes qui travaillent au Conseil de l'Europe, commencent à s'émouvoir sur les manquements de notre pays quant au traitement, qui doit quand même relever de l'Etat de droit, de ces questions là.

Mais, en Afrique aussi, ce qu'on vous citera très souvent – excusez-moi, je suis un universitaire, un métier bien ingrat, d'après ce qu'en dit notre président – ce de quoi on parle, ce sont des humiliations pour avoir un visa. J'ai eu un étudiant – je prends l'exemple parce que j'enseigne à la Sorbonne – qui vivait à N'djamena, et le consul de France à N'djamena exigeait de lui, pour lui accorder le visa, une quittance du loyer d'une chambre qu'il n'avait pas occupée, alors qu'il avait un papier expliquant qu'il était boursier de la ville de Paris. Ces situations kafkaïennes, on les retrouve tout le temps. Fort heureusement, on arrive encore à trouver des interlocuteurs raisonnables, mais que penser de tous ces jeunes, qui ont préoccupé M. le Président, qui sont soumis à ces humiliations kafkaïennes, arbitraires, très souvent incompréhensibles, et qui montrent un visage de la France qui existe, et qu'on retrouve ailleurs, mais qui n'est pas franchement le plus porteur d'avenir, comme dirait quelqu'un.

Le troisième point qui est mis en avant, c'est le soutien, encore aujourd'hui, et de façon encore plus vive aujourd'hui qu'hier ou qu'avant hier, à des régimes autoritaires. Cela se manifeste de différentes façons, que ce soit des interventions, ou du soutien militaire. Il serait effectivement peut-être temps de comprendre cette impatience que l'on voit en Afrique - pour de bonnes ou de mauvaises raisons, on peut encore une fois discuter - à accepter les interventions extérieures, surtout si elles s'effectuent à un niveau bilatéral. C'est aussi la façon dont des décisions sont prises en France, par exemple, pour limiter les enquêtes sur les biens mal acquis. Il y a des poursuites contre un certain nombre de chefs d'Etat. C'est aussi, et votre rapport est de ce point de vue là d'une délicatesse extrême, euphémiser les déclarations paternalistes, ou quelque fois franchement racistes, d'un certain nombre de nos hommes politiques. C'est vrai que citer le discours du Cap, un discours qui a un souffle réel, ne peut pas nous faire oublier ce qui a été dit à Dakar, qui nous rappelle quand même, parce que c'est du copier-coller, ce qu'écrivaient un certain nombre d'auteurs – honorables par ailleurs – au XIXème siècle sur l'Afrique.

Mais évidemment, ce débat, il n'est pas simplement avec l'Afrique, il se joue aussi au niveau mondial. Regardez pourquoi des pays comme la Chine, l'Inde - et vous auriez pu parler du Brésil, et de quelques autres ont plus de succès. Est-ce simplement parce que les dessous de table sont plus significatifs ? Je crois qu'il faut regarder aussi - et cela aurait été, me semble-t-il, un aspect qui aurait dû être discuté dans votre rapport- ce que j'appellerais un peu une crise des conditionnalités. C'est à dire que, comme vous l'avez rappelé, le discours de la Baule a pris acte d'un certain nombre de transformations sur le continent. Les Etats occidentaux et l'Union Européenne ont essayé de construire un ensemble de conditionnalités dites démocratiques. On se rend compte que finalement, il y a une réaction de plus en plus vive des élites africaines, mais pas seulement des élites, et pas forcément seulement des dictatures, sur ces conditionnalités là. Je crois que là, il faudrait s'interroger - et peut-être le dire plus systématiquement, parce qu'il y a quelques mentions qui y font référence - sur la sélectivité de nos émotions démocratiques.

Pourquoi dans beaucoup de cas, finalement on accepte des élections ? M. Kouchner et M. le Président de la République n'ont ils pas expliqué que les élections présidentielles au Tchad en 2006 avaient été démocratiques, et que cela fondait la légalité et la légitimité du président Déby ? J'ai entendu des gens, par ailleurs aux responsabilités, dire que les élections étaient effectivement - comme le pensent tous les observateurs et tous les

analystes – du n'importe quoi, mais que les prochaines, les parlementaires, elles, se tiendraient bien. Pourquoi donc s'intéresser plus au Zimbabwe qu'à d'autres pays ? La réponse n'est pas donnée, et peut-être cela fait aussi partie d'un projet politique, d'expliquer pourquoi on accepte des manquements à la démocratie dans des pays considérés comme amis, et pourquoi ailleurs on essaie d'être vertueux.

De la même façon, je crois que ce qui manque aussi, même si c'est un peu traité dans le rapport, ce sont nos rapports avec l'UE, notamment dans la conduite de la politique africaine. Ce sont des rapports qui sont aussi souvent empreints de méfiance. Alors encore une fois, il ne s'agit pas de dire que cette méfiance est justifiée a priori, mais là aussi on aurait aimé souligner combien peut-être il faudrait s'interroger. Et peut-être une mission d'information comme la vôtre avait cette pluralité politique qui permettait peut-être de tracer des lignes, de voir que, dans la façon dont ont été menés un certain nombre de projets, au Tchad, et la libération des infirmières bulgares en Lybie, cette politique là a été extrêmement coûteuse politiquement. On a réussi, mais c'est une victoire qui est un peu.... De la même façon, on pourrait, et je regrette, mais peut-être ce sera le chapitre 2 de votre travail, évoquer ce qui s'est passé après la tentative de réforme de la coopération en 1999, voir ce qu'il en reste aujourd'hui. Est-ce que ce sont les aspects les plus positifs, ou est-ce qu'au contraire, on peut rêver à mieux ?

De là, on peut malgré tout dire que cela change - et tout change, y compris quelques fois même les formes de l'affairisme - mais on peut évidemment espérer. Alors, si on peut espérer, je crois qu'il y a des choses sur lesquelles je voudrais revenir, c'est l'implication du Parlement. J'aimerais vous raconter – mon activité professionnelle m'oblige à faire certaines choses qui ne relèvent pas simplement de la recherche. J'ai co-organisé avec la fondation Friedrich Ebert une réunion avec les parlementaires allemands sur l'Afrique. Nous avons donc essayé d'inviter des parlementaires français, dont vous-même. Je dois dire qu'on s'est retrouvés dans une situation tout à fait paradoxale où les députés français n'ont pas voulu, ou n'ont pas répondu - où vous avez répondu et vous étiez occupés – et finalement n'ont pas participé à cette réunion là. C'est, disons-le, un indice du défi que représentent vos recommandations sur une meilleure implication du Parlement. C'est vrai que, on sent de ce point de vue là, une volonté d'un grand nombre de nos élus de se dessaisir de dossiers plutôt que de s'en saisir. On sent aussi, et, si vous voulez, c'est une certaine pratique des auditions, on aimerait aussi, que – comme cela se fait dans d'autres pays – vous bénéficiiez dans ces travaux là d'un appui technique à l'intérieur de vos instances, au Sénat ou au Parlement, afin de vous donner une meilleure expertise. Vous ne pouvez pas être des experts sur tout, vous êtes des politiques et c'est très bien comme cela, mais malgré tout, on sent quand même un certain laisser-aller dans l'analyse, qui peut être même très problématique.

Par exemple, il m'est arrivé de voir à la télévision - je m'excuse de reprendre l'exemple tchadien, mais c'est celui qui s'est passé assez récemment - M. le Ministre des Affaires Etrangères déclarer que 80 % des déplacés – c'était en janvier, transmis par la chaîne parlementaire, vous y assistiez d'ailleurs – de l'Est tchadien seraient rentrés chez eux d'ici le mois de mars. Je crois que si l'Assemblée Nationale et Parlementaire avait une meilleure expertise, ce genre de déclarations n'aurait pas été faite tant elle est irresponsable et mensongère.

De la même façon, je crois qu'il serait important que cet audit de la politique africaine ne soit pas simplement sur les grands axes, tel que vous avez essayé de le faire, mais également sur les instruments. Quid de l'AFD ? Quid du Quai d'Orsay, reformaté depuis l'élection de M. Sarkozy ? Donc, tout cela pose toute une série de questions qui sont effectivement des questions dont les réponses varient selon les choix politiques que l'on fait, mais qui, malgré tout, soulèvent des enjeux qui sont proprement importants.

Maintenant, on retombe sur quelque chose de plus large – la personne qui a parlé avant moi y a fait référence. On ne peut pas - étant en Afrique assez souvent, et parlant avec, notamment des diplomates français – continuer à afficher une soi-disant ambition pour l’Afrique, pour les pays africains, si on ne s’en donne pas les moyens. Ces moyens sont – faut-il le rappeler - d’abord financiers, et de ce point de vue là on peut avoir d’énormes inquiétudes. Ils sont aussi intellectuels et on peut regretter qu’une agence comme l’AFD, dans les 10 ou 15 dernières années passées ait utilisé son potentiel intellectuel beaucoup plus à assimiler les catégories de la Banque Mondiale plutôt qu’à développer une réflexion critique. Mais ils sont aussi dans une modernisation du métier de diplomate. Celle-ci a été entamée par Alain Juppé et M. Védrine. Je dois dire que depuis 2002, on a plutôt l’impression, et d’un sur-place, et d’un renfermement, mais je crois que ce que votre rapport – et je terminerais par cette note très positive – essaye de suggérer dans tous les cas, c’est que cette ouverture de la représentation nationale vis-à-vis de la société civile, elle pousse, ou elle incite également l’appareil d’Etat à faire preuve du même esprit d’ouverture, et peut-être à accepter d’entendre un peu plus des voix dissonantes, parce que c’est quand même du débat que naît la meilleure des politiques ».

III. Synthèse du débat

A la suite des interventions transcrites ci-dessus, le débat a pris forme autour de plusieurs thématiques, qui peuvent être regroupées sous trois principaux axes : en premier lieu, l'accroissement du rôle du Parlement dans la définition de la politique extérieure française, en deuxième lieu, les défis et les moyens du renouvellement d'une stratégie française vis-à-vis des pays du continent africain, et enfin, le contenu de ce nouveau partenariat appelé par le rapport, et esquissé par certaines de ses recommandations.

La nécessité d'accroître le rôle du Parlement dans la définition de la politique de la France en Afrique

Le poids dominant de l'exécutif, et la nécessité de développer le contrôle parlementaire dans le domaine des affaires étrangères

Le rôle encore très marginal du Parlement dans les questions de politique extérieure dans la France de la Vème République, déjà souligné lors des interventions, a été rappelé durant le débat. De fait, M. Sébastien Alzerreca de l'Association Survie a pu regretter l'absence au débat de conseillers techniques appartenant à la « cellule africaine de l'Elysée », tels que Bruno Joubert, ou Rémy Maréchaux, et souligner que la présence de ces derniers aurait été plus représentative de la politique de la France en Afrique du gouvernement actuel.

Cette absence a, en revanche, été présentée comme une opportunité par M. Marchal, sachant que l'un des enjeux du débat était précisément de se focaliser sur les moyens de donner une vraie voix au Parlement. M. Marchal a notamment souligné la nécessité pour les parlementaires français d'avoir des positions argumentées sur les sujets relatifs à l'Afrique. Ainsi, tandis que certains parlementaires allemands débattaient sur la continuation ou non du soutien de leur gouvernement à l'un des régimes les plus corrompus d'Afrique, les parlementaires français, lorsqu'ils étaient consultés sur ces questions par leurs homologues allemands, renvoyaient systématiquement ces derniers au Quai d'Orsay ou à l'Elysée. Ainsi l'enjeu est d'avoir « une réponse - peu importe qu'elle soit de soutien au président tchadien, ou d'opposition - de la part des représentants de la collectivité nationale française, et pas simplement de l'appareil d'Etat ».

M. Christ a également abordé la question, en reconnaissant les « lacunes évidentes » du rapport, mais en précisant que ce dernier s'adressait avant tout à des Parlementaires ayant des connaissances limitées sur le sujet, plutôt qu'à des experts. M. Christ a, par ailleurs, soutenu la proposition de M. Marchal, dans le sens d'une collaboration plus étroite entre chercheurs et parlementaires dans l'élaboration de rapports de ce type. M. Christ a aussi souligné, à ce titre, que l'intérêt porté par le Parlement aux affaires étrangères reste récent, et explique aussi le manque de positions sur les différents dossiers dans ce domaine. Il a également rappelé, en ce sens, que la première mention d'une incursion du Parlement dans la politique étrangère, durant la Vème République, date du rapport sur les événements du Rwanda de Paul Quilès (Mission Parlementaire 1998). Une plus grande implication du Parlement dans les affaires étrangères est donc un objectif important selon le député UMP, mais cela reste, de son propre aveu, un processus très lent et graduel.

Le contrôle parlementaire sur les questions relatives à la coopération internationale

Concernant le contrôle parlementaire sur le budget alloué à l'Aide Publique au Développement (APD), et répondant aux préoccupations formulées par M. Fourmy lors de son intervention, M. Christ a confirmé que le budget était effectivement présenté au Parlement, mais sans débat préalable. Cela est dû, selon M. Christ, à une tradition, qui n'est pas véritablement liée au gouvernement actuel. M. Christ s'est engagé en ce sens de « souhaiter, d'exiger, que nous ayons d'avantage d'informations », et que se tienne un véritable débat sur les orientations, « sachant qu'aujourd'hui l'AFD reste le pivot central de l'APD, mais [que] nous ne savons pas ce que fait l'AFD ».

M. Antoine Peigney, représentant de la Croix Rouge, a exprimé le soutien, de la part de son organisme, et d'autres acteurs de la société civile, à la « volonté de réappropriation par le Parlement des questions internationales ». M. Peigney a également exprimé le souhait que ce rapport soit suivi d'autres rapports sur la même fréquence annuelle, notamment afin de connaître et de débattre sur la part de l'APD allouée via les ONG. M. Christ a appuyé le rôle primordial que doit jouer la société civile dans les relations avec l'Afrique. Il a rappelé qu'une proposition récemment faite au Parlement concernait précisément le renforcement de la société civile via l'APD. Soulignant également la part relativement peu élevée de cette allocation en France (1,5% comparé à une moyenne de 6% en Europe), M. Christ s'est déclaré prêt à défendre ce principe, tout en soulignant que cela dépend aussi de la sensibilité d'un nombre suffisant de parlementaires à ces sujets.

Défis et moyens du renouvellement d'une stratégie française vis-à-vis des pays du continent africain

Le décès de la Françafrique est-il porteur de changements d'orientation ?

Un intervenant a mis en doute la volonté de véritable changement dans les orientations de la politique de la France en Afrique, malgré la vision nouvelle qu'offraient le discours du Cap ou le rapport parlementaire. En effet, M. --- observa que même après la publication du rapport, la politique menée dans la région des Grands Lacs, est plutôt symptomatique d'une continuité avec les pratiques du passé : ainsi, au lieu d'investir dans des projets de développement porteurs dans la RDC, M. --- constate que la politique de la France consiste d'avantage à demander à Kinshasa de partager ses ressources et son espace avec Kigali, le conduisant à s'interroger si « le Rwanda [ne serait pas] devenu la variable structurelle des intérêts de la France » dans cette région.

Cependant, d'autres interventions ont plutôt mis l'accent sur le fait que « la Françafrique n'est plus ce qu'elle était », pour reprendre les termes de M. Fourmy. Celui-ci a notamment fait référence à un rapport publié par Oxfam – Agir Ici, sur les réseaux de la Françafrique dans les années 1960-1970, dont l'intérêt était précisément de montrer que l'analyse des relations contemporaines de la France avec l'Afrique sous ce prisme est devenue largement obsolète, face à la réduction considérable de l'influence française dans ce continent.

L'incohérence de la politique française en matière de promotion de ses idéaux démocratiques

Ce déclin d'influence est, selon les divers intervenants, en partie dû à une incohérence de la politique française en matière de soutien des valeurs démocratiques dans les pays africains. Une réaction a notamment été formulée, face au débat entre stabilité politique ou avancée vers plus de démocratie. Ainsi, selon l'intervenant en question, la vision selon laquelle les pays africains doivent faire l'économie des guerres civiles et donc fermer les yeux sur les

entraves à la démocratie recèle d'une attitude paternaliste – en effet, « ou en serions-nous si les Etats-Unis avaient fait l'économie d'une guerre civile, ou si les français avaient fait l'économie de la prise de la Bastille ? [...] Laissez donc les africains trancher la tête de leurs rois ! Si cela peut servir à construire une société de liberté ».

M. Christ y a répondu en insistant sur un point de vue qui lui a été rapporté par divers connaissances africaines, et qui consiste à accepter de faire certains sacrifices en faveur de la stabilité, notamment dans des pays ayant traversé de longues périodes de guerre civile, et pour lesquels le retour à la normalité, fût-ce dans un environnement institutionnel peu démocratique, constitue toutefois une avancée non négligeable. D'autre part, M. Christ a mis l'accent sur le fait que le processus de démocratisation reste un processus lent et non linéaire, auquel il faut donner du temps. Ainsi « on peut comprendre que, de temps en temps, le dogme de la stabilité prévale sur des exigences immédiates, où la démocratie est exigée du jour au lendemain, mais peut mettre en péril la stabilité ».

A ce sujet M. Marchal a relativisé le choix de la stabilité, comme un choix qui est souvent de court terme, et a remarqué qu'on pourrait citer une série de pays dans lesquels « on a choisi la stabilité, et on a eu la stabilité dans la guerre civile ». Cependant, M. Marchal a surtout mis l'accent sur le fait que le message politique envoyé à l'Afrique par la France, ou d'autres pays occidentaux n'est pas celui qu'a énoncé M. Christ, à savoir, un choix en faveur de la démocratie, ponctué par certaines exceptions en faveur de la stabilité - qui refléteraient une prise en compte judicieuse et équilibrée des possibles risques de guerre civile. La réalité est bien moins cohérente, oscillant plutôt entre, d'une part, des deals avec certains chefs d'Etat, dans des pays où la France a des intérêts et ne se prononce pas sur la qualité du régime, et, d'autre part, des leçons de démocratie dans d'autres pays, car « il faut être vertueux, il faut être moral ». M. Marchal a contrasté ce double discours français à la politique chinoise vis-à-vis de l'Afrique. En effet, la force de la Chine, selon lui, n'est pas dans son absence de racisme avec l'Afrique – ce racisme, qui n'est pas basé sur une expérience coloniale, reste toutefois conséquent. La crédibilité de la Chine vis-à-vis de ses partenaires africains réside par contre dans l'application des mêmes règles pour l'ensemble de ces pays, « que ce soit pour le Bénin ou pour le Nigéria ».

La nécessité de distinguer et définir des objectifs de moyen terme et de long terme et d'effectuer un recentrage géographique et sectoriel des priorités

M. Marchal a lié le problème précédent à une question d'ordre plus général, « qui pourrait également être posée au rapport » : il s'agit du fait que, « dans le rapport, sont énoncés des objectifs politiques à court terme, et des objectifs politiques à moyen terme, et qu'ils sont mis exactement au même niveau. [...] Cela pose un problème de mise en œuvre opérationnelle, que ne pose pas le rapport ».

Or, cette mise en œuvre doit prendre en compte les divers modes d'action de la politique extérieure française, que celle-ci passe par les mécanismes de l'Union Européenne, ou par les organisations africaines sous-régionales (CDEAO⁹, SADC¹⁰...). M. Franck Phelip, représentant du groupe Lafarge, avait effectivement interrogé les intervenants sur la position qu'ils recommanderaient, par rapport aux organisations sous-régionales, car « on ne peut pas investir dans toutes les relations; peut-être que la Chine peut le faire mais pas nous. Il faut donc être sélectif ».

⁹ Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest.

¹⁰ Southern African Development Community.

Sur ce point, M. Marchal a insisté sur le fait que certaines de ces organisations ont, à l'origine, été créées pour la coopération économique, mais agissent bien plus souvent comme des acteurs collectifs de sécurité. D'autre part, les degrés d'intégration régionale varient sensiblement selon l'organisation : ainsi, alors que l'IGAD¹¹ reste assez marginale, la CDEAO est dotée d'institutions relativement solides. M. Marchal a donc fait appel à une doctrine plus différenciée en fonction de ces différentes réalités, ce qui existe déjà au niveau bilatéral, mais reste moins le cas en termes de relations avec les groupements sous-régionaux.

Ces questions renvoient aussi, selon M. Marchal au « débat qui n'est jamais fait », ou « n'est jamais transparent, sur quelles sont les priorités de notre pays à court terme, face à certaines crises, par rapport à ses priorités vis-à-vis de ces pays, et vis-à-vis du continent, à moyen terme ».

M. Fourmy a également insisté sur les questions de stratégie à court terme ou à moyen terme dans le contexte de la coopération, notamment du fait des ressources limitées qui sont mises sur l'APD. Il a donc appelé à la définition d'une stratégie sectorielle, ainsi que d'une stratégie géographique.

A l'instar des diverses préoccupations exprimées dans la définition de ces stratégies, M. Christ a affirmé la nécessité de se spécialiser d'avantage. A ce titre, il a évoqué l'exemple de l'administration Blair au Royaume-Uni, qui, en 1997, « a mis en place un nouveau dispositif beaucoup plus précis, s'est concentré sur un certain nombre d'Etats, pour engager des phases de construction et d'évolution de coopération ». M. Christ a suggéré que soient établies des missions plus spécifiques dans le cas français, par exemple sur le Tchad. Il a également fait allusion à une mission qui était sur le point de démarrer, portant sur l'attribution des rôles entre multilatéral et bilatéral. En effet, l'action de la politique extérieure française via les leviers multilatéraux est peu transparente, et se trouve généralement diluée, de sorte à créer l'impression que « la France n'existe plus dans ses démarches de coopération ». Pour M. Christ, l'établissement de missions spécifiques serait un pas vers une résolution de ces questions.

Un autre élément avancé dans une question posée est celui de la coopération décentralisée. M. Thierry Cornillet, député européen, s'est effectivement étonné de ne pas trouver de références à cette « forme très moderne de coopération » dans le rapport – qui représente « 15 % de l'APD de l'Espagne, et à peine 5 % en France ». M. Christ a affirmé qu'il s'agissait d'un sujet sur lequel certains parlementaires travaillaient actuellement, et qu'il faudrait développer. Il a insisté sur son engagement vis-à-vis de ces mécanismes de coopération, en rappelant que pour le cas français, sa région, l'Alsace, était pionnière en la matière.

Contenu du nouveau partenariat : quelles démarches concrètes ?

Des partenariats spécifiques prenant en compte diverses situations selon les pays africains (Recommandation n°1)

M. Vladimir Arseniev, de l'Académie des Sciences de Russie, a remarqué qu'on parlait beaucoup des moyens à mettre en œuvre pour effectuer un rapprochement nouveau entre la France et l'Afrique, mais qu'il ne saisissait pas le vrai contenu de ce partenariat.

¹¹ Intergovernmental Authority on Development.

M. Marchal a fait écho à cette remarque, en rappelant que cette absence de contenu est, avant tout, due au fait que « l'Afrique n'existe pas », et en louant également l'usage, dans le rapport, de la formule de « mondes africains », plutôt que du terme trop vague d'Afrique. Selon, M. Marchal, au-delà d'une formule de style, ce choix de dénomination est aussi une façon de signifier que « jamais chez les hommes politiques, les parlementaires, les universitaires, ou la société civile – jamais les pays africains ne sont mis au même niveau ». En effet, le choix du type de relations entretenu avec tel ou tel pays reste « un choix politique », qui « ne relève pas du monde universitaire ».

Le soutien aux PME françaises et africaines sur le continent (Recommandation n°8)

M. Phelip, du groupe Lafarge a aussi mentionné son vif soutien à la recommandation n°7 consistant à apporter un soutien aux PME françaises et africaines sur le continent, et à la recommandation n°8, à savoir l'apport à l'éducation et notamment à la formation professionnelle. En ce qui concerne les PME, M. Phelip a insisté sur le fait que le développement dans tous les divers pays d'Afrique sub-saharienne passe nécessairement par les PME. Or, « la PME n'existe pas : il y a un secteur informel très important, puis on passe tout de suite aux grandes entreprises d'Etat, et d'autres. Le juste milieu n'existe pas, et donc il faut créer ces PME ». Il a appuyé le rôle que peuvent avoir les PME françaises dans ce contexte, non seulement pour réaliser des activités rentables, mais aussi « pour aider des petites PME à décoller là-bas ». M. Phelip a souligné qu'en tant que grand groupe, la société Lafarge a besoin de ces petites sociétés, qu'elle peut sous-traiter à diverses fins. L'absence de celles-ci en Afrique oblige Lafarge ou d'autres entreprises à « créer un tas de combinats », alors que la présence d'un éventail plus large de PME permettrait d'éviter ce genre de pratiques.

L'aide à la formation et à l'éducation (Recommandation n°7)

M. Phelip a aussi affirmé son soutien à la politique de promotion de la formation professionnelle. Il a effectivement insisté sur la nécessité d'investir dans la formation de la main d'œuvre dans les pays africains, face à une priorité souvent donnée à la seule formation culturelle. En effet, selon M. Phelip, « nous avons des expertises à faire passer, nous avons même des organismes compétents capables de le faire ». A ce titre, il a également suggéré qu'il ne manquerait pas d'opportunités à cet effet, en rappelant que « nous sommes 70 millions de francophones ici – là-bas environ 400 millions ». Il a toutefois souligné la nécessité de créer des dispositifs d'aide et d'encouragement à ces organismes, comme pour les PME, car ces derniers sont souvent « frileux » face à un environnement jugé incertain pour l'établissement d'activités économiques dans les pays africains.

M. Christ a manifesté son appui à cette question, en proposant qu'elle fasse l'objet d'un « véritable travail parlementaire, avec les professionnels sur le terrain, et en France, pour qu'un vrai projet de formation professionnelle soit mis en route ». S'il a noté qu'il en existe déjà quelques uns, il a appelé à la création de projets modélisables, qui aient recours à des capitaux à la fois publics et privés. D'autre part, la formation professionnelle étant une compétence régionale, M. Christ a également suggéré qu'il serait possible de réaliser des échanges de compétences et d'expertises sur ces sujets, et que la coopération décentralisée apparaissait comme une piste possible pour la mise en œuvre de ces projets de formation.