Courrier hebdomadaire

n° 1655 • 1999

La Francophonie internationale

Françoise Massart-Piérard

Centre de recherche et d'information socio-politiques
CRISP

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Introduction

La Francophonie connaît sur les plans politique et institutionnel, une deuxième vie depuis que François Mitterrand, président de la République française, décida de réunir à Paris, les chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français. Ces rencontres se tiennent depuis, tous les deux ans. La petite ville de Moncton au Nouveau-Brunswick a été désignée pour recevoir du 3 au 5 septembre 1999 la conférence au sommet de la Francophonie qui comprend cinquante-deux membres. Dialogue, connaissance réciproque, solidarité, diversité, pluralité, démocratie, droits de l'homme, multilinguisme, technologies du futur sont désormais ses maîtres-mots. La Francophonie déclare se rapprocher des populations, des jeunes en particulier, et se détacher de l'élitisme des débuts. Elle élargit ses horizons au-delà des préoccupations linguistiques de ses origines à d'autres dimensions, culturelle, économique, financière, technologique, scientifique, diplomatique. Elle épouse la multilatéralité. Mais une histoire n'en chasse pas une autre. La Francophonie telle que vécue a connu des processus de sédimentation au cours de son évolution. Ils ont pour effet de brouiller son image au point que dans l'ensemble, à part auprès de quelques initiés, la Francophonie suscite peu d'intérêt aussi bien de la part du grand public que des relais d'opinion. Michel Tétu remarquait que la langue française intéresse le lecteur moyen mais que par contre la Francophonie l'agace par le flou que dégage son concept et par l'ambiguïté des intentions de ses protagonistes et de ses détracteurs [1]. C'est donc à un effort de clarification que le présent Courrier hebdomadaire est consacré.

1 M. TÉTU, *La Francophonie*, Paris, Hachette, 1988, p. 31.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

La francophonie : un espace aux significations en évolution

De sa définition

Le Petit Robert ne donne qu'une brève définition du mot 'francophonie' désignant « *l'ensemble des peuples francophones* ».

La Francophonie est parfois confondue avec des notions voisines notamment celle de francité [2] inventée par le président du Sénégal, Léopold Sédar Senghor. Ce dernier définit la francité comme l'ensemble des valeurs de la langue et de la culture partant de la civilisation française. Joseph Boly attribue au mot francité la valeur abstraite de ce qui est spécifiquement français, ce qui est malaisé à préciser. La francité lui apparaît aussi comme un concept qualitatif qui renvoie à certaines valeurs : l'humanité notamment spécifiant ce qui est français. Il s'agit également, selon cet auteur, d'une conception 'classique' liée à l'intellectualisme, aux traits d'esprit, au souci de la forme, au besoin de méthode, à la tolérance [3]. Léopold Sédar Senghor conçoit la Francophonie comme une communauté plurielle. Elle est présentée comme une civilisation de symbiose, une civilisation universelle où chacun est tenu de s'enraciner dans son continent, dans sa nation, dans sa culture [4]. Il épingle trois dimensions de la Francophonie : l'ensemble des États, des pays et des régions qui emploient le français comme langue nationale, langue de communication internationale, langue de travail ou langue de culture ; l'ensemble des personnes qui emploient le français dans différentes fonctions ; la communauté d'esprit qui résulte de ces emplois. La Francophonie serait donc constituée de l'ensemble des acteurs publics et privés utilisant le français à quelque titre que ce soit, ce qui les unit étant le partage de sens, de culture résultant de l'emploi de cette langue.

Xavier Deniau [5] retient quatre sens différents pour la Francophonie : un sens linguistique, un sens géographique, un sens spirituel et mystique et un sens institutionnel. Il ajoute donc à la définition (spirituelle, mystique, communautariste, linguistique

---

2 Il existe en Communauté française une 'Maison de la francité' fondée en 1976 dont les objectifs sont la défense et l'illustration de la langue et de la culture françaises dans la Communauté française de Belgique et plus spécialement dans la région de Bruxelles. D'autre part, la Maison de la francité vise le développement d'une coopération internationale francophone ainsi que le renforcement des liens culturels de l'ensemble des communautés de langue française.

3 J. BOLY, *Visages de la francité*, Bruxelles, Fondation Charles Plisnier, 1999, p. 12.

4 L. SÉDAR SENGHOR, dans M. TÉTU, *La Francophonie, op.cit.*, p. 68.

5 X. DENIAU, *La Francophonie*, Paris, Que sais-je ?, 1983.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

et géographique) de Léopold Sédar Senghor, un sens institutionnel (les associations et organisations publiques et privées) justifié par l'évolution organique de la Francophonie. Celle-ci, depuis le Sommet de Hanoi (1997), affiche un nouveau sens puisqu'elle tente de s'imposer désormais comme un phénomène géopolitique et un instrument de politique internationale [6].

Un distinguo a été introduit entre le mot 'francophonie', avec un f minuscule désignant l'ensemble des populations qui dans le monde parlent le français et celui de 'Francophonie' renvoyant aux institutions et structures politiques.

La Francophonie gouvernementale : entre passion et intérêt

Jean-Louis Roy, ancien secrétaire général de l'Agence de coopération culturelle et technique ne manque pas de souligner que la Francophonie existe « *pour soutenir et promouvoir les intérêts, conforter et étendre l'influence de ceux qui se reconnaissent en elle* », même si elle existe d'autre part pour réaliser des projets communs [7]. Cet ensemble, objet du réalisme politique, engendre aussi des passions.

Tout inscrit dans une conception traditionnelle, Charles de Gaulle incarnait une certaine idée de la francophonie lorsqu'il parlait de « *la chose française* », qui, au vu de ses qualités, devait être promue à l'extérieur. Dans un discours prononcé à Paris le 2 décembre 1958 pour célébrer le septante-cinquième anniversaire de l'Alliance française, il déclare « *l'Alliance française, c'est une expression de la chose française à travers le monde* » [8]. « (...) *il y avait une fois la France, elle vivait, elle pensait, elle agissait à travers les siècles. Il fallut que ce qu'elle vivait, ce qu'elle pensait, et les actions qu'elle accomplissait fussent connus autant que possible de l'humanité entière* (...) *On n'aura pas fait le monde sans la France. On ne le fait pas aujourd'hui sans elle, sans sa pensée, sans son action.* » Le rapport à la France explique parfois encore les attitudes contrastées que l'on rencontre à l'égard de la Francophonie : francophilie et francophobie se partagent les membres de la communauté internationale. L'Algérie, deuxième pays francophone avec 7 millions de locuteurs réels en français et autant de locuteurs occasionnels refuse sa participation à la Francophonie car elle y voit, pour des raisons historiques, une forme déguisée de l'impérialisme français. À l'opposé, la Roumanie, par la voix de hauts responsables, proclame sa latinité et son amour pour la France.

Les discours des gouvernants produits à l'occasion des sommets révèlent la variété des représentations géopolitiques, géoculturelles et géoéconomiques de la Francophonie : le Vietnam justifie son adhésion à la Francophonie par une volonté de désenclavement en raison de son immersion dans une région anglophone. La

---

6 J. BARRAT, *Géopolitique de la Francophonie*, Paris, PUF, 1997.

7 J.-L. ROY, *La Francophonie, l'émergence d'une alliance ?*, Ville-La-Salle, Québec, Hurtubise, 1989, p. 9.

8 CH. DE GAULLE, *Discours et messages*, vol. 5 : « Avec le renouveau », mai 1958-juillet 1962, Genève, Éditions Rencontre, 1970, pp. 61-62.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Francophonie apporte à de nombreux pays une réponse à des éléments endogènes auxquels se mêlent des éléments exogènes. Pour le Canada, l'engagement dans la Francophonie répond à un impératif de politique interne : la recherche d'un équilibre entre Communautés est importante dans ce pays nourri aux sources de deux cultures. Comme le confiait Brian Mulroney [9] au journal *Le Monde*, le 15 février 1986 : la Francophonie permet au Canada d'accroître son rôle mondial et de favoriser la réconciliation entre Ottawa et le Québec. Le Canada découvre aussi les avantages d'un double ancrage international profitant à l'ensemble des Canadiens : la Francophonie et le Commonwealth. Le Sénégal voit dans l'Entente francophone le moyen pour l'Afrique francophone de rencontrer son désir de modernité, le français servant d'interface aux langues africaines. L'Egypte voit dans la Francophonie un prolongement à sa politique africaine et une alternative suite à son exclusion de la Ligue arabe. La Suisse a rejoint le club francophone parce que le français y jouit d'un statut de langue nationale. Ce n'est cependant pas la dimension linguistique qui l'intéresse. La Suisse voit dans la Francophonie un espace privilégié de coopération [10]. Pour le Québec, comme pour la Communauté française de Belgique et la Région wallonne, la Francophonie est utile à la reconnaissance internationale de leur identité politique. Le Québec insiste sur sa spécificité due à son environnement nord-américain. C'est donc l'expression de la modernité nord-américaine vécue en français que le Québec entend valoriser selon Robert Bourassa [11]. Pierre-Marc Jonhson [12] pense aussi que les liens découlant de la Francophonie doivent aller bien au-delà de l'échange linguistique et historique entre tous ceux qui partagent les valeurs d'origine française. « *À moins de devenir un combat d'arrière garde, la Francophonie doit se tourner vers le futur.* » [13]

Ces quelques exemples illustrent quelques-uns des grands clivages qui traversent les relations des membres à la Francophonie. Pour les uns, elle renvoie d'abord et surtout à la francité et à la France ; pour les autres, elle se réfère à la communauté constituée de l'ensemble des membres. Les attitudes divisent donc ceux qui continuent de croire à la Francophonie d'hier, celle conçue initialement comme une alliance défensive issue du rayonnement d'un pays, la France, et ceux qui soutiennent une Francophonie moderne, pluriculturelle et polyphonique. Son épicentre n'est plus alors la culture française mais la culture francophone. Les rapports à la Francophonie se distinguent aussi selon l'utilisation projetée de celle-ci : servir des fins de politique interne (construction identitaire, reconnaissance sur la scène internationale, apaisement d'une minorité, développement économique, technologique...) ou des visées de politique extérieure (désenclavement, recherche de nouveaux débouchés, politique d'équilibre...) [14].

---

9 À ce moment, Premier ministre du Québec

10 Gaspar Villeger, président de la Confédération suisse, Actes de la Sixième Conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant le français en partage, Paris, ACCT, 1996, pp. 257-258.

11 Premier ministre du Québec, à ce moment.

12 Chef du Parti québécois.

13 P.-M. JONHSON, dans A. MAUGEY, *La Francophonie en direct*, tome 1, « L'espace politique et culturel », Québec, Conseil de la langue française, 1987, pp. 67-74.

14 Pour plus d'informations, cf. F. MASSART-PIÉRARD (dir.), « Prismes nationaux de la Francophonie », dans *Politique et Sociétés*, vol. 16, n°1, 1997.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

La genèse de la Francophonie organique

Un historique de la Francophonie même sous forme d'aperçu laisse transparaître les ambiguïtés qui pèsent sur elle dès sa fondation [15].

Le projet d'une Francophonie franco-africaine

La paternité politique de la Francophonie organique est attribuée à trois chefs d'État africains soucieux de redéfinir les rapports avec la France dans le contexte de la décolonisation : Habib Bourguiba (Tunisie), Hamani Diori (Niger), Léopold Sédar Senghor (Sénégal). Dès 1962, ce dernier propose à Bangui au Congrès de l'Union africaine et malgache (UAM) de susciter des relations multilatérales entre la France et ses anciennes colonies. Tout en défendant l'unité africaine, il entendait maintenir des liens privilégiés avec Paris mais les définir sur des bases nouvelles. La France devait accepter de décoloniser culturellement. Ensemble, les ex-colonies et l'Hexagone devaient travailler à la défense et à l'expansion de la langue française. La Francophonie projetée devait rassembler les États de l'Organisation commune africaine et malgache (OCAM) ainsi que tout autre pays intéressé par la proposition, « *plus naturellement la France* ». Le projet de Léopold Sédar Senghor fut soutenu par Habib Bourguiba et Norodom Sihanouk. Selon Pierre-François Chatton et Joanna Mazurik Bapst : « *À cette époque, en Afrique, mieux valait être un ex-colonisé français qu'un francophone.* » [16] Il n'était alors pas question d'intégrer dans la Francophonie le Congo, ex-colonie belge, par exemple.

En 1965, Habib Bourguiba avait défendu l'idée d'un « *Commonwealth à la française* ». Comme pour Léopold Sédar Senghor l'objectif était « *d'utiliser l'appui colonial dans le sens des intérêts des nouveaux États* ». La France est restée discrète à l'égard de ce plan. Elle craignait d'être accusée de néocolonialisme. La presse française ira même jusqu'à soupçonner le président Bourguiba de vouloir faire une opération destinée à s'assurer les faveurs de la France [17]. La Tunisie s'abstint dès lors de prendre de nouvelles initiatives.

---

15 M. TÉTU, *La Francophonie, op. cit.* ; X. DENIAU, *La Francophonie, op. cit.*, pp. 49-71.
16 P.-F. CHATTON, *Le Défi francophone*, Bruxelles, Paris, Bruylant, LGDJ, coll. Axes, 1991, p. 26.
17 M. TÉTU, *op. cit.*, p. 70 et p. 102.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

À la tête de l'OCAM, Hamani Dori joua un rôle essentiel [18]. En 1966, il avait présenté au général de Gaulle un avant-projet d'organisation de la Francophonie conçu par l'OCAM et appuyé par Habib Bourguiba. La Francophonie était imaginée comme « *une communauté spirituelle des nations qui emploie le français* » et qui devait être dotée d'un cadre institutionnel. Une organisation mondiale était cette fois projetée mais des niveaux différenciés de solidarité francophone étaient envisagés : le Canada, la Belgique, la Suisse, le Luxembourg étaient confinés au troisième cercle c'est-à-dire la Francophonie C à vocation culturelle (défense et expansion de la langue française, coopération au niveau de l'enseignement supérieur). La Francophonie A regroupait la France, les États membres de l'OCAM, le Mali, les anciennes colonies belges et Haïti. Elle devait produire une coopération économique et financière fondée sur la zone franc ainsi qu'une coopération culturelle (éducation, jeunesse, sport et information). La Francophonie B devait émaner de l'élargissement de ce premier groupement aux pays du Maghreb, le Liban et les pays de l'ancienne Indochine (Vietnam, Laos, Cambodge). Seuls les pays des groupes A et B devaient se réunir au niveau des chefs d'État et de gouvernement à l'occasion de conférences au sommet.

Réservé à l'égard de l'instauration d'une Francophonie organique, le général de Gaulle soutient néanmoins, en 1967, la création de l'Association internationale des parlementaires de langue française dont le secrétaire général sera le député français Xavier Deniau, très attaché à la cause francophone.

La création de l'Agence de coopération culturelle et technique

L'Afrique a joué un rôle d'impulseur après la décolonisation. D'autres communautés désireuses d'affirmer leur identité politique sur les scènes nationale et internationale vont trouver dans le projet de Francophonie organique, une occasion pour prolonger à l'extérieur l'autonomie difficilement acquise sur le plan interne. Le Québec qui connaissait en 1960 la 'Révolution tranquille' était de celles-là. Suite à la proposition de l'OCAM en mars 1968, de créer une Agence de coopération culturelle et technique entre pays francophones, les représentants de 28 pays [19] se retrouvent le 17 février 1969 sous le patronage d'André Malraux, ministre français des Affaires culturelles, à Niamey. En mars 1970, à Niamey une nouvelle fois, les représentants de 21 gouvernements signent un accord par lequel ils fondent l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT). Certaines défections ont lieu, celle du Cambodge,

---

[18] L. SÉDAR SENGHOR, *Ce que je crois, Négritude, francité et civilisation des universels*, Paris, Bernard Grasset, 1988, pp. 159-161.

[19] Les 15 pays membres de l'OCAM ainsi que la Belgique, le Burundi, le Canada, le Cambodge, la France, la Guinée, Haïti, le Laos, le Liban, le Grand-Duché de Luxembourg, le Mali, la Mauritanie, le Vietnam du Sud, la Tunisie y étaient présents. La délégation du Canada comprenait, pour cette rencontre, celle du Québec et du Nouveau Brunswick. L'Algérie et la Suisse avaient envoyé un observateur. La Guinée et la Mauritanie ne se présentèrent pas.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

notamment. Le Laos, le Maroc et le Congo-Kinshasa souhaitaient être membres associés. Le Liban ne rejoindra l'association qu'en 1972.

Le problème de la représentation du Québec fut réglé à la deuxième réunion de Niamey, grâce à l'initiative d'un diplomate français, J. Jurgensen. Il proposa un compromis entre le Québec et Ottawa dans une clause qui porte son nom. Elle devint l'article 3 de la *Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique* (dénommée l'Agence) grâce auquel le statut de 'gouvernement participant' fut reconnu au Québec (cf. infra). Une entente fut signée à ce propos entre le Canada et le gouvernement du Québec en 1971. Celle conclue avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick le fut en 1977. La France a donc apporté un soutien franc à la participation du Québec à cette organisation francophone qui, selon elle, devait être ouverte aux États souverains, aux régions, aux communautés autonomes et aux minorités francophones.

L'année de la création de l'Agence coïncide avec celle qui, en Belgique, connut la première réforme de l'État en vertu de laquelle était officiellement consacrée l'existence de 'communautés culturelles'.

Quelles sont les raisons qui expliquent que des États avec des intérêts très différents aient pu se mettre d'accord sur un projet de communauté organique pour la Francophonie en 1970 à Niamey ? La construction de la Francophonie présentait des avantages pour le Canada. Son appartenance au Commonwealth et sa participation à la Francophonie lui permettaient de susciter un attrait auprès des pays africains qu'ils soient francophones ou anglophones. Les Africains, quant à eux, voyaient dans cette organisation le moyen de sortir de relations exclusives avec la France. Pour celle-ci, les responsabilités qu'elle avait vis-à-vis de ses anciennes colonies risquaient de lui coûter cher. La France, cependant, redoutait la participation d'une grande puissance : le Canada. Elle craignait une concurrence nord-nord dans son pré carré.

Dès sa création, l'Agence souffre de divers handicaps. Les objectifs retenus sont modestes eu égard aux projets qui ont inspiré sa formation. Elle ne dispose que de faibles moyens : un budget de 2,5 millions de dollars. Elle est en proie aux luttes d'influence entre le Canada et la France. Aussi, à la veille du Sommet de Québec (1987), la seconde envisage sa disparition tandis que le premier prévoit le doublement de sa contribution. Les rapports de forces entre la France et le Canada s'exprimeront encore dans d'autres enceintes telles que l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF-UREF) et les sommets de la Francophonie.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

La Francophonie des chefs d'État et de gouvernement

Arrivé à la présidence de la République française, Georges Pompidou institua les conférences franco-africaines réunissant des chefs d'État francophones ou leurs représentants. Onze États à l'origine, plus de quarante actuellement. À la mort de Georges Pompidou, le président Valéry Giscard d'Estaing, poursuivit l'œuvre de son prédécesseur. Aussi c'est au sein de ces conférences, en 1979 puis en 1980, que Léopold Sédar Senghor, en tant que rapporteur, fit adopter un projet de réunion au sommet pour la Francophonie. Tous les chefs d'État francophones et non plus seulement les Africains devaient s'y retrouver. En novembre 1980 à Dakar, une conférence des ministres des Affaires étrangères prépara ce qui aurait dû devenir le premier sommet des chefs d'État. Mais la France refusa de se présenter à la réunion. Il fallait, selon elle, au préalable régler le problème de la présence du Québec à ces rencontres. L'État fédéral canadien s'y opposait. Six années s'écoulèrent avant qu'une solution fut trouvée. Le premier Sommet francophone des chefs d'État et de gouvernement ne put donc se réunir à Paris qu'en février 1986.

Entretemps, le 12 mars 1984, fut institué le Haut conseil de la Francophonie. Organisme public français placé auprès du président de la République, le Haut conseil est composé de trente-quatre personnalités, en majorité originaires de pays francophones autres que la France. Il est chargé d'une mission qui comporte deux aspects principaux : un rôle d'étude, de recherche, d'observatoire de la Francophonie internationale dans ses divers aspects qui se concrétise sous la forme d'un rapport annuel ; un rôle d'analyse, d'identification, de prospective et de propositions sur les orientations de la politique francophone qui s'exprime lors des sessions plénières annuelles. Des Belges y siègent : Roger Lallemand, membre du Sénat et Antoinette Spaak, ministre d'État.

Le Sommet de Paris

La première rencontre au sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la Francophonie fut convoquée à l'initiative de la France. François Mitterrand voyait dans cette rencontre l'occasion de remporter un succès diplomatique, à la veille des élections législatives fixées en mars 1986. Les représentants de neuf pays (la Belgique le Canada, la France, le Québec, le Sénégal, la Tunisie, le Burundi, le Gabon, le Mali) furent invités à préparer les rapports de synthèse en vue de la réunion. Les objectifs du Sommet furent approuvés le 15 décembre 1985 par les ministres des Affaires étrangères. Parmi eux figurent le dialogue Nord-Sud, la solida-

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

rité des pays industrialisés vis-à-vis des plus démunis, les avancées technologiques (télécommunication, télévision, industrie de la langue...) [20].

La dénomination choisie pour cette Assemblée dont les membres ont des rapports très différents à la langue française fut proposée par le représentant du Viêt-Nam : 'conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français'.

Le premier sommet francophone se tint du 17 au 19 février 1986 à Paris (Versailles). Il fut l'occasion de lever quelques ambiguïtés qui jusque-là pesaient sur la construction francophone : la place de la France et de la langue française, le rôle des entités fédérées, par exemple.

Le projet francophone s'est orienté à Paris dans un sens multilatéral, plus global aussi. La langue française et la France n'y occupent plus une place centrale. C'est en tout cas ce que laisse supposer le président français François Mitterrand dans son discours inaugural : « *Vous voici rassemblés, libres, égaux, pour échanger vos points de vue* (...) *pour que nous lancions des projets qui nous paraissent utiles à ce qui nous est commun.* » [21] Toute méfiance n'est cependant pas écartée quant à la 'réapparition' des vieux fantômes de l'impérialisme et du paternalisme comme en témoignent les propos tenus lors du Sommet par le président malgache Didier Ratsiraka. La Tunisie, très engagée dans la Francophonie sous Habib Bourguiba, connaît à l'occasion de ce Sommet un mouvement de résistance auprès d'intellectuels craignant que cette rencontre n'affecte les relations du pays avec le monde arabe.

La question de la participation du gouvernement du Québec et du Nouveau-Brunswick a été réglée sur le modèle adopté pour leur représentation à l'Agence (cf. supra). Une entente intervenue en novembre 1985 entre le gouvernement du Canada et celui de la province du Québec avait levé l'obstacle à la tenue d'une telle conférence. La Belgique s'est vue confrontée à un problème de représentation en raison de l'institution des communautés au sein de l'État. Les solutions adoptées sont peu claires. Le Premier ministre, Wilfried Martens, un néerlandophone, assista à ce premier Sommet. Dans le discours qu'il prononce lors de la séance inaugurale, il explique,

---

[20] Le groupe constitué des représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement de pays représentatifs des diverses grandes régions du monde utilisant la langue française avait reçu pour mission de définir les objectifs de la conférence, de déterminer les thèmes de travail et un projet d'ordre du jour. On retrouve parmi les membres du comité préparatoire deux Belges, le ministre plénipotentiaire à l'Ambassade de Belgique à Paris, Willem Vercammen, pour la Belgique et Lucien Outers, délégué général à la Délégation Wallonie-Bruxelles à Paris. Les rapports de synthèse ont porté sur la situation économique mondiale ; les problèmes de formation et du transfert de technologies ; la coopération en matière d'énergie et celle en matière d'informatique ; les banques de données et les réseaux de communication ; les médias et le développement des industries culturelles ; la problématique de la langue ; l'avenir des institutions multilatérales de la Francophonie ; l'examen de la situation de la langue française dans les organisations et les réunions internationales ; la Francophonie linguistique ; les rencontres interculturelles et les rapports de la langue française avec les langues nationales.

[21] F. MITTERRAND, Discours prononcé lors de la séance inaugurale dans *Actes de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français*, Paris, La documentation française, 1986, pp. 253 et 254.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

comme pour justifier sa présence, que dans son pays « *la langue française est non seulement la langue maternelle d'une partie de la population mais aussi une des langues officielles* ». Son allocution fait peu allusion à la Francophonie en tant que telle. Évitant tout engagement, les propos sont généraux : le prix inestimable de la paix, l'importance des problèmes de sécurité et de désarmement, la contribution souhaitée de ce Sommet au dialogue international, l'idée d'interdépendance des États chère à la Belgique. Il annonce par ailleurs que « *son pays* », par la voix de la Communauté française de Belgique, présentera un rapport sur les problèmes de l'édition. Sur la liste des chefs d'État et des chefs de gouvernement présents à la conférence figurent les noms de deux participants pour le Royaume : la Belgique dont la délégation était présidée par Wilfried Martens, Premier ministre et la Belgique (Communauté française) dont la délégation fut conduite par Philippe Monfils, président de l'exécutif de la Communauté française de Belgique. Celui-ci ne se priva pas de prononcer, en tant que chef de délégation, une allocution déposée au secrétariat de la conférence et distribuée en séance. Elle retrace les enjeux institutionnels que représentent ces réunions pour la Communauté française de Belgique en raison de son droit d'exercer en toute autonomie des compétences propres en ce compris sur la scène internationale. Dès lors, le Sommet constitue, pour cette entité politique, la reconnaissance de sa légitimité au niveau international [22]. Le Sommet francophone provoque des réactions en Suisse. Le conseil fédéral s'était contenté d'y envoyer un observateur, aux motifs officiels que la Suisse s'abstient, comme c'est la pratique, de participer à des réunions internationales susceptibles de favoriser une des langues nationales ou une des régions au détriment des autres.

Une trentaine d'actions concrètes ont été dégagées dès ce premier Sommet. Pour assurer leur réalisation, un Comité international du suivi (CIS) fut institué. Il comprenait onze représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement. La Communauté française de Belgique y était présente. Le CIS institua quatre réseaux de coopération : développement, culture et communication, information scientifique et technologique, industrie de la langue. À la tête du réseau 'information scientifique et technologique', on retrouve un membre de la Communauté française de Belgique, Hervé Hasquin, alors président de l'Université libre de Bruxelles [23]. Le CIS se pencha également sur la question de l'avenir à réserver à l'Agence de coopération culturelle et technique accusée de mauvaise gestion (les frais de fonctionnement étant trop élevés). Lucien Outers, ancien ministre et délégué général de la Communauté française de Belgique à Paris, se voit confier la responsabilité d'élaborer les propositions de réforme de l'Agence. Il s'avéra critique. Après ce premier Sommet, l'enjeu était de déterminer qui, de l'Agence de coopération culturelle et technique, seule organisation francophone multilatérale et intergouvernementale, ou du CIS issu des rencontres au sommet et en liaison directe avec les chefs d'État devait être désigné pour assurer l'exécution des décisions prises. Ainsi, dès la première conférence de Paris, la ques-

---

[22] *Actes de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français*, Paris, pp. 287 à 289 et *Rapport du Comité international du Suivi*, juillet 1987, Paris, Éditions Mermon/Africascope.

[23] Depuis juillet 1999, ministre-président de la Communauté française de Belgique.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

tion de l'articulation entre les deux Francophonies, celle de l'Agence et celle des sommets était posée.

Le Sommet de Québec

Le Sommet de Québec fut convoqué dès l'année suivante (du 2 au 4 septembre 1987). La Francophonie est alors marquée d'accents nouveaux apportés par l'État fédéral canadien et le Canada-Québec (nom donné à la délégation du Québec) qui s'attachent à lui donner un caractère plus pragmatique. La langue française est appréhendée par ces puissances invitantes comme un instrument au service de la solidarité entre les peuples, comme le véhicule de certaines valeurs (les droits de l'homme) et comme une garantie en faveur de l'identité des peuples. Elle ne peut, selon elles, être réduite à la défense ou la promotion de la langue française. Elle doit s'ouvrir à d'autres acteurs que les États et les gouvernements et s'appuyer sur le mouvement francophone, c'est-à-dire les organisations non gouvernementales (ONG et OING). Le président français, François Mitterrand, à l'occasion de ce Sommet joue sur deux registres : celui, traditionnel, d'une Francophonie réunie autour du français 'langue de culture et de civilisation' et puis celui plus actuel, plus concret d'une Francophonie favorisant la communication, le développement, l'échange de vues sur des grands sujets, le partage d'une culture commune, l'invention sur les plans esthétique, éthique et scientifique.

Le général Mobutu y rappelle que le Zaïre est présent au Sommet, par le hasard de l'histoire, celle de la colonisation belge mais que son adhésion à la Francophonie est totale. Le président du Zaïre entendait se positionner face à ses partenaires afin d'obtenir que son pays soit retenu pour recevoir le quatrième Sommet. Le Sénégal venait en effet d'être désigné pour accueillir le troisième Sommet.

La Communauté française de Belgique fut en tant que telle invitée au Sommet [24]. Elle avait une délégation propre sous le nom de Communauté française de Belgique (et non plus de 'Belgique (Communauté française)'). Cette délégation était donc distincte de celle de la Belgique présidée par le Premier ministre de l'époque, Wilfried Martens. Ainsi, fait exceptionnel, deux délégations séparées se présentaient au Sommet de Québec. Un pas supplémentaire était franchi en faveur de la reconnaissance internationale de la Communauté française de Belgique. À la conférence au sommet, elle se représenta elle-même et non son État d'appartenance [25].

Selon ce qui deviendra une sorte de rituel, ce Sommet se déroula autour de deux volets distincts : l'un consacré à l'examen de la situation politique et à celui de la situation économique mondiale, l'autre aux actions de coopération. Une série de réso-

---

[24] Le Québec sous la dénomination Canada-Québec (pour rappeler son lien avec la Fédération) siégeait au sein de la délégation du Canada avec une plaque d'identification propre tout comme le Nouveau-Brunswick. Sa situation, en tant que gouvernement participant, est donc différente de celle de la Communauté française de Belgique.

[25] En principe, seules les autorités fédérales s'expriment dans le cadre du volet politique.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

lutions furent adoptées : celles à caractère politique portent, par exemple, sur la privation des droits fondamentaux en Afrique du Sud et sur l'indépendance de la Namibie. La plupart d'entre elles demandent l'application des résolutions des Nations Unies. Un appel à la reconnaissance des droits nationaux du peuple palestinien est également lancé. Outre l'appui aux positions onusiennes, la Francophonie entend apporter dans ses résolutions une contribution spécifique et concrète : programmes de bourses d'études en faveur des victimes de l'apartheid, création d'une caisse autonome en faveur du Liban, établissement d'un fond volontaire au renforcement des systèmes éducatifs au Tchad, aide au gouvernement de Haïti en matière de gestion de ses ressources forestières.

Des projets 'hors réseaux' sont présentés par différentes délégations soucieuses de contribuer à titre individuel, par des aides nationales, à la volonté de coopération au développement affichée dans le cadre de ces rencontres (programmes de bourses d'études du Canada, fonds de scolarisation des enfants francophones appuyé par la France, aide à l'impression de thèses offerte par le Maroc...). Ces contributions ne s'inscrivent pas dans le cadre multilatéral fixé par le Comité international du suivi (CIS). Elles offrent une plus grande liberté de manœuvre. C'est pourquoi le Canada et le Québec proposent l'ouverture d'un fonds commun, alimenté par les participants et géré par le CIS et l'ACCT. La Communauté française de Belgique, fidèle à ses convictions multilatérales, apporte son soutien à cette proposition alors que la grande majorité des participants la rejettent.

L'événement le plus marquant du Sommet est sans doute, l'annonce par Brian Mulroney, Premier ministre du Canada, de l'effacement de la dette contractée à l'égard du Canada par sept pays de l'Afrique subsaharienne pour un montant de 325 millions de dollars canadiens.

Une déclaration de solidarité des pays ayant en commun l'usage du français est adoptée : l'ACCT ainsi que les associations et organisations francophones sont invitées à inscrire leurs activités dans les perspectives dessinées lors des rencontres au sommet. Un effort de synergie entre opérateurs est ainsi demandé. Cette tendance se confirmera par la suite. Chaque sommet produira dorénavant à l'issue de ses travaux une déclaration significative.

Le Sommet de Dakar

Le troisième Sommet de la Francophonie se tint à Dakar du 24 au 26 mai 1989 [26], au moment où la France fêtait le bicentenaire de la Révolution française et où le Sénégal connaissait un problème de frontière avec la Mauritanie. Lors de la cérémonie d'ouverture, François Mitterrand, en réponse à l'offre faite par Brian Mulroney au Sommet de Québec à certains États africains, dévoile son intention de demander

[26] Comité international du suivi du Sommet de Dakar, *Actes de la troisième Conférence des chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français*, Dakar 24-26 mai 1989, Dakar, Presses de l'Imprimerie du Midi, 1990.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

au gouvernement français de rédiger un projet de loi annulant la totalité des créances françaises d'aide publique au développement sans condition. L'effort de Paris porte sur 35 pays et un montant évalué à 16 milliards de francs français. Aux cinq domaines d'intervention de la Francophonie multilatérale (agriculture, énergie, industries de la culture et de la communication, industries de la langue, information scientifique et développement technologique) viennent s'ajouter à Dakar trois nouveaux domaines : éducation et formation, environnement, démocratie et État de droit. La résolution sur les droits fondamentaux adoptée à l'occasion de ce Sommet est un texte de référence : « *Les chefs d'État, de gouvernement et de délégation ayant en commun l'usage du français considèrent qu'aux droits de l'individu doivent correspondre les droits des peuples et reconnaissent que le droit au développement est inséparable du droit à la vie et à la liberté. Ainsi est réalisé un compromis entre l'approche française (et occidentale) des droits de l'homme et celle chère aux pays du Sud soucieux de défendre le droit des peuples et le droit au développement* .» [27]

Le Sommet de Chaillot

La quatrième rencontre eut lieu à Paris, sous la dénomination Sommet de Chaillot, du 19 au 21 novembre 1991 [28]. La candidature du Zaïre en tant que puissance invitante avait été rejetée en raison des événements qui s'y déroulaient et du non-respect des droits de l'homme. Ce Sommet qui fait suite à l'effondrement du communisme en Europe de l'Est est marqué par l'élargissement de l'espace francophone à la Roumanie, à la Bulgarie et au Cambodge. En outre, le Cameroun et le Laos décidèrent d'abandonner leur statut d'observateur pour acquérir celui de membre. La rencontre de Chaillot procède à la simplification et à la rationalisation des institutions de la Francophonie. Une Conférence ministérielle annuelle (CMF) est instituée ainsi qu'un Conseil permanent de la francophonie (CPF). Ce dernier est conçu comme un organe politique commun au Sommet de la Francophonie et à l'Agence de coopération culturelle et technique. Les bouleversements internationaux ont incité le gouvernement français à utiliser les sommets de la Francophonie pour intervenir dans le domaine politique. Le discours prononcé par François Mitterand plaide en faveur de processus de dénonciation modulés prenant en compte les spécificités de chaque pays africain [29]. Aussi dans la déclaration dite de Chaillot, les hauts responsables prennent l'engagement de développer des programmes appropriés dans ce sens. Un ensemble de résolutions sont également adoptées. Elles ont pour objet l'Afrique, le conflit israélo-arabe, le Liban, Haïti et la sécurité internationale. Les participants émettent le souhait que le français conserve sa place de première langue olympique. Une concertation régulière entre francophones auprès des grandes orga-

---

[27] F. MASSART et C. ROOSENS, *Francophonie, CEE et droits fondamentaux*, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, Academia et Bruylant, Collection Échange francophone, n° 1, 1990.

[28] Secrétariat de la Conférence, *Actes de la quatrième Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français*, Paris, La Documentation française, 1992.

[29] P. CHAIGNEAU (sous la dir. de), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Economica, 1998, p. 218.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

nisations internationales est demandée sur les principaux sujets politiques, économiques et sociaux. Dans une résolution sur le suivi du Sommet mondial pour les enfants, il est décidé de la convocation d'une conférence des ministres francophones chargés de l'enfance en vue d'adopter une stratégie pour la mise en œuvre en Francophonie du plan d'action adopté lors de ce Sommet mondial. Ainsi est amorcé un processus de rapprochement avec les organisations internationales et notamment aussi avec le GATT comme le prévoit la résolution sur la situation économique mondiale.

Le Sommet de Maurice

C'est à Maurice (Île Maurice) qu'eut lieu la cinquième conférence au sommet [30] du 16 au 18 octobre 1993.

Deux accords singularisent la rencontre : l'un concerne les accords du GATT et la fameuse 'exception culturelle' ardemment défendue par la France. Il donne lieu à une résolution dans laquelle les membres de la Francophonie décident de défendre au sein de cette organisation la même exception culturelle pour toutes les industries culturelles en vue de maintenir une forte production culturelle francophone. L'autre accord a trait une nouvelle fois à la réforme des structures de la Francophonie proposée par la conférence ministérielle. Il est décidé de créer un comité de réflexion pour le renforcement de la Francophonie. Sa présidence est confiée au commissaire général aux Relations internationales de la Communauté française de Belgique. La composition du comité de réflexion est fixée à onze membres (Burkina Faso, Canada, Canada-Québec, Communauté française de Belgique, France, Gabon, Maroc, Maurice, Roumanie, Sénégal, Vietnam). Trois axes retiendront son attention : l'organisation interne de la Francophonie, la cohérence de ses actions par la transversalité des projets mobilisateurs, les règles à fixer pour les nouvelles adhésions. Une résolution (n° 5) institue l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) en tant qu'Assemblée consultative de la Francophonie. La déclaration de Maurice porte sur la volonté de poursuivre le renforcement de l'État de droit et de soutenir la démocratisation de la société politique et civile, conditions du développement durable.

Le Sommet de Cotonou

Au Sommet de Cotonou (Bénin) des 2, 3 et 4 décembre 1995 [31], les chefs d'État et de gouvernement ont souhaité adopter un *Projet francophone pour le temps présent et le*

---

[30] Secrétariat de la Conférence, *Actes de la cinquième Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, Grand-Baie (Maurice), 16-18 décembre 1993, Paris, Agence de coopération culturelle et technique, 1993.

[31] En 1994, eut lieu la dévaluation du franc CFA touchant quatorze pays africains ; ce qui pouvait laisser croire à un certain désengagement de la France.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

siècle à venir en donnant à la Francophonie « *sa pleine dimension politique* » [32]. La décision d'élire à Hanoi en 1997 un secrétaire général, qui serait la clé de voûte du système institutionnel francophone, a été adoptée. Il fallait donner à la Francophonie un nouveau cadre institutionnel car les instances issues des sommets manquaient d'un support juridique. C'est pourquoi la *Charte de la Francophonie* adoptée lors de la Conférence ministérielle de la francophonie tenue les 17 et 18 décembre 1996 en prévision du Sommet de Hanoi fournit la base légale nécessaire, en révisant la *Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique*. À l'occasion de ce Sommet, un Fonds francophone d'urgence (FFU) est institué pour réaliser des interventions spécifiques lors de catastrophes naturelles ou autres situations de crises. Le Forum francophone des affaires (FFA) est salué en tant que 'partenaire' dans la coopération multilatérale en matière économique, notamment à travers son Forum économique tout orienté vers le secteur des entreprises privées. L'approfondissement de la Francophonie s'y poursuit donc.

Le Sommet de Hanoi

Le septième sommet est accueilli par le Vietnam à Hanoi du 14 au 16 novembre 1997. Les chefs d'État et de gouvernement y ont souhaité, comme le prévoit la *Charte de la Francophonie* de décembre 1996, doter la communauté francophone d'un porte-parole qui puisse s'exprimer en son nom sur la scène internationale. Les chefs d'État et de gouvernement entendaient ainsi renforcer la dimension politique de la Francophonie afin qu'elle puisse jouer un rôle dans la prévention des conflits, notamment. Lors de ce septième Sommet, M. Boutros Boutros-Ghali a été élu pour quatre ans en tant que premier secrétaire général de la Francophonie. Il devient son représentant officiel au niveau international, dans le respect des prérogatives du président en exercice du Sommet et de la Conférence ministérielle de la francophonie. Roger Dehaybe, commissaire général aux Relations internationales de la Communauté française de Belgique, a été nommé par la conférence extraordinaire réunie à l'issue de cette rencontre, administrateur général de l'Agence de coopération culturelle et technique rebaptisée Agence de la Francophonie. Le pari de la République du Vietnam était, à l'occasion de ce Sommet, de renforcer la dimension économique de la Francophonie. La déclaration finale confirme cette intention. En outre, elle réitère la foi des francophones dans les valeurs démocratiques fondées sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que sur le respect du droit des peuples et du droit des minorités. Ce dernier point posa problème à certaines délégations. La déclaration souligne les liens indissociables entre paix, démocratie et développement, entre éducation et formation, entre croissance économique, progrès social et développement durable. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont mises à l'honneur comme elles l'étaient déjà dans le plan d'action adopté à Montréal par les ministres chargés de celles-ci. À Hanoi, les chefs

[32] Secrétariat de la Conférence, *actes de la sixième Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, Cotonou, décembre 1995, Paris, Agence de la Francophonie, 1995.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

d'État et de gouvernement décident de promouvoir l'échange culturel en facilitant la circulation des créateurs et leur formation. Ils donnent leur aval au principe d'une convention sur la culture. La Conférence ministérielle de la francophonie est chargée d'en approuver le contenu dans les meilleurs délais. Le point fort de la Conférence est l'adoption du plan d'action de Hanoi qui confirme les grandes orientations prises.

Le Sommet de Moncton

Le Canada, État membre de la Francophonie, et le Nouveau-Brunswick, gouvernement participant, furent les hôtes du huitième Sommet de la Francophonie se déroulant à Moncton (3-5 septembre 1999) [33]. La douzième Conférence ministérielle de la francophonie a entériné à Bucarest les 4 et 5 décembre 1998 la thématique précise de ce Sommet : les jeunes. Il est dès lors demandé aux opérateurs d'intégrer les jeunes dans les axes d'intervention prioritaires déterminés par ce Sommet et qui correspondent largement à ceux déjà retenus précédemment : consolidation de la paix, de la démocratie et de l'État de droit ; promotion de la diversité culturelle et linguistique ; éducation et formation ; coopération économique ; nouvelles technologies de l'information et de la communication. D'autre part, des actions spécifiques en faveur de la jeunesse sont identifiées suite aux demandes formulées lors des réunions préparatoires. Ce Sommet a en effet été l'occasion de prolonger la réflexion entamée lors de la première Conférence mondiale des ministres de la jeunesse, organisée par les Nations Unies à Lisbonne en août 1988. Les priorités formulées par les jeunes au cours de cette rencontre étaient : leur participation institutionnelle au sein de la Francophonie, le développement d'une culture associative, l'encouragement et la facilitation de la mobilité. Leur plan d'action prévoyait la création de commissions nationales de jeunes et la mise en place d'une instance internationale permanente de la jeunesse francophone qui assurerait la coordination entre les commissions nationales. Les jeunes sollicitaient également l'instauration d'un visa francophone. La Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports (CONFEJES) ainsi que l'Agence de la Francophonie ont été associées à la préparation du Sommet. Une concertation à laquelle chaque pays ou gouvernement avait désigné un jeune eut lieu en février 1999 à Bamako. Le secrétariat général de l'Organisation internationale de la francophonie avait ensuite organisé un grand rassemblement de la jeunesse francophone le 20 mars 1999 à Genève. La concertation finale pour la préparation du document présenté aux instances de la Francophonie s'est déroulée en juin 1999.

Durant le Sommet, les représentants des jeunes ont tenu une réunion à huit clos avec les chefs d'État et de gouvernement au cours de laquelle ils ont rappelé leurs

[33] Les gouvernements du Canada, du Nouveau-Brunswick et du Québec ont signé, en mai 1998, un protocole d'entente concernant l'organisation et les modalités d'application administrative et financière relatives à ce Sommet. Le comité d'organisation du Sommet est composé de deux représentants du gouvernement du Canada, de deux représentants du gouvernement du Nouveau-Brunswick et d'une représentante du gouvernement du Québec.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

priorités. Les jeunes ont exigé un examen du suivi des résolutions du Sommet et une évaluation régulière de celles-ci.

Le plan d'action adopté à Moncton tend à renforcer la dimension politique de la Francophonie qui s'engage à ouvrir des collaborations avec d'autres institutions multilatérales jouant un rôle dans la prévention et le règlement des conflits. Il est par ailleurs demandé au secrétaire général d'œuvrer à l'établissement d'un rapport sur l'état des ratifications des grands instruments juridiques internationaux et sur leur mise en œuvre en matière de respect des droits de l'homme.

La présence de Laurent Désiré Kabila, président du Congo, absent au Sommet de Hanoi, a provoqué tout à la fois une activité diplomatique intense et des manifestations d'opposants.

La Macédoine et l'Albanie ont été accueillies en tant que membres de la Francophonie. Elles avaient auparavant un statut d'observateur.

Le secrétaire général estime que l'assistance à la démocratisation [34] ou à des pressions en coulisses doivent précéder les sanctions qui ne doivent intervenir qu'en dernier recours.

[34] Trente-deux pays ont été épinglés par Amnesty International.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

La Francophonie comme système institutionnel

Le système institutionnel de la Francophonie comprend un ensemble d'acteurs privés et d'acteurs publics liés progressivement entre eux par des relations formalisées.

La francophonie associative

Les organisations internationales non gouvernementales (OING) et les associations ont joué un rôle de précurseur dans l'émergence de la Francophonie et le développement de secteurs d'activités d'une grande diversité.

À l'origine du mouvement de structuration de la Francophonie, on retrouve leurs rôle et influence. Certaines voient le jour dès le XIX[e] siècle [35]. Leur mission est linguistique et culturelle. L'Alliance française a été créée à Paris le 21 juillet 1883. L'objectif était d'étendre l'influence de la France par la propagation de sa langue, en prenant appui sur un réseau d'alliances qui auraient un siège à l'étranger. L'Alliance française de Belgique a été créée en 1945. Actuellement l'Alliance française s'étend sur une centaine de pays, elle s'appuie sur 1.200 antennes déployées dans le monde. La Communauté française de Belgique accueille depuis 1996 à Bruxelles son Centre européen de langue française créé dans le but d'offrir un enseignement du français aux nombreux fonctionnaires internationaux et européens ainsi qu'à leur famille résidant en Belgique.

Le Conseil international de la langue française, créé en 1968 a pour tâche de contribuer à l'enrichissement de la langue française et de favoriser son rayonnement. Son existence est due à la seconde Biennale de la langue française tenue à Québec en 1967. Cette Biennale se réunit à Namur les années impaires. Les questions de linguistique, de grammaire, d'orthographe et de syntaxe ainsi que la communication scientifique constituent le champ couvert par le Conseil.

Au cours des années 1960, les vocations des associations francophones se diversifient. La Fédération internationale des professeurs de français née en juillet 1969 a une implantation sur les cinq continents dans plus de 70 pays. Elle regroupe une

[35] En raison de leur grand nombre, nous ne retiendrons ici que les associations internationales ayant à un titre ou un autre, un lien avec la Belgique. Pour un inventaire plus complet, cf. ASSOCIATION FRANCOPHONE D'AMITIÉ ET DE LIAISON, *Répertoire des associations membres de l'AFAL*, février 1997.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

centaine d'associations nationales ou régionales avec un effectif de quelques 35.000 enseignants.

La Communauté des radios publiques de langue française (CRPLF) est due à la volonté du Canada, de la Belgique, de la Suisse et de la France, en 1955, de favoriser les coproductions et les créations entre les radios des pays membres. Elle est l'ancêtre du Conseil international des radios-télévisions d'expression française (CIRTEF) fondé en 1978 et comprend une trentaine de pays francophones. Sa tâche essentielle est de maintenir un dialogue entre les organismes de radio-télévision utilisant le français de par le monde et de promouvoir les échanges professionnels entre pays du Nord et pays du Sud. Son siège est établi à Bruxelles auprès de la RTBF.

L'Association internationale des journalistes de la presse de langue française (AIJPLF) a été remplacée en 1970 par l'Union internationale des journalistes de la presse de langue française (UIJPLF). Cette association a institué des sections nationales sur tous les continents. Il en existe une en Belgique.

L'Association francophone d'amitié et de liaison (AFAL) fondée en 1974 réunit un ensemble d'associations et d'organisations non gouvernementales dont les activités sont variées. Elles assurent entre elles une mission de liaison et d'information.

Depuis l'organisation régulière de sommets de la Francophonie, certaines associations sont intégrées dans le système institutionnel de la Francophonie et parfois comme opérateurs reconnus. Les élus de l'espace francophone se retrouvent au sein de deux associations : l'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) née à Luxembourg le 18 mai 1967. On y retrouve aussi des représentants d'assemblées nationales et d'assemblées régionales de pays non membres des sommets de la Francophonie comme la Louisiane ou le Val d'Aoste. L'Association participe à la préparation des sommets de la Francophonie. Elle est devenue l'Assemblée consultative de la Francophonie.

L'Association internationale des maires francophones (AIMF) est due à l'initiative de Jacques Chirac, alors ancien Premier ministre et maire de Paris. Son objectif est d'assurer une coopération entre les responsables des grandes villes et des capitales francophones. Elle a reçu le titre d'opérateur spécialisé des sommets de la Francophonie. Cette association compte une quarantaine de membres. Trois villes belges y sont représentées : Bruxelles, Liège et Namur.

L'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française a été créée en 1961. Elle est aussi un opérateur reconnu par les sommets. Le projet d'une université francophone mondiale sous la forme d'une Université des réseaux d'expression française (UREF) est apparu dans l'enceinte de l'AUPELF. Il fut lancé les 2 et 3 juin 1987 à Paris. L'UREF est conçue comme une université sans mur s'appuyant sur des réseaux institutionnels et disciplinaires (la médecine, le droit ...) et sur des réseaux thématiques (lutte contre le sida, la sécheresse ...). Son président est actuellement le Belge Arthur Bodson, ancien recteur de l'Université de Liège. Il existe en Communauté française de Belgique (CFB), un bureau de liaison de l'AUPELF-UREF chargé des relations avec l'Union européenne établi à Bruxelles.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

À cette liste d'associations, on pourrait encore ajouter le Forum francophone des affaires (FFA). Ce projet trouve son origine lors du Sommet de Québec de 1987. C'est au Sommet de Dakar que le bureau international du forum a été créé. Son siège se trouve à Montréal depuis 1990. Le Forum francophone des affaires a mis sur pied une banque d'informations pour les gens d'affaires et des programmes de développement de co-partenariat. Sa structure s'appuie sur plus de quarante réseaux. Il existe un comité wallon du Forum francophone des affaires. Il est accueilli par l'Union wallonne des entreprises (UWE).

Il est impossible de présenter toutes les associations non gouvernementales qui, en Belgique, ont été à l'origine du mouvement francophone et qui à l'heure actuelle encore lui apportent un appui [36]. Plus d'une cinquantaine d'associations soutiennent la Francophonie à un titre ou à un autre en Communauté française de Belgique. La plupart d'entre elles partagent une tradition de défense de la langue et de la culture française. D'autres se préoccupent du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, par exemple la Conférence des peuples de langue française (CPLF) dont le siège est établi à Charleroi. Des mouvements et des associations représentatifs d'Acadie, de Bruxelles, de France, du Jura, du Québec, de Romandie, du Val d'Aoste et de Wallonie en sont membres. La Conférence entend affirmer les valeurs de la démocratie et de la liberté comme composantes fondamentales de l'identité des peuples de langue française et défendre ces principes. Parmi ses objectifs figurent également le développement et la pérennité de la langue française, langue moderne et universelle de communication et de civilisation.

Une Conférence francophone des organisations internationales non gouvernementales instituée en 1994 a permis aux instances francophones multilatérales (cf. infra) d'identifier un certain nombre d'associations susceptibles de jouer le rôle de partenaire dans des programmes décidés par la Francophonie institutionnelle. Certaines d'entre elles ont été accréditées en catégorie A (relations de concertation et d'association) par le Conseil permanent de la Francophonie dès le mois de septembre 1996 [37]. D'autres OING ont été accréditées en catégorie B par ce même Conseil [38].

Un Comité de liaison des organisations internationales non gouvernementales a vu le jour en vue de formaliser les relations entre les OING et l'Agence de la Francophonie.

---

[36] Pour plus d'informations à ce propos, cf. Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique, *Répertoire des opérateurs, des associations et des organisations non gouvernementales de la Francophonie en Communauté française de Belgique*, Bruxelles, 1997.

[37] Parmi elles figurent l'Association francophone d'amitié et de liaison (AFAL), l'AFIDES, l'Association francophone internationale des directeurs d'établissement scolaire, l'Association internationale des femmes francophones (AIFF), le Conseil international de la langue française (CILF), Environnement et Développement du Tiers-Monde (ENDA-TM), l'Union internationale des journalistes et de la presse de langue française (UILPLF).

[38] Notamment, l'Association des écrivains de langue française (ADELF), l'Association de la presse francophone (APF), la Biennale de la langue française (BLF), la Fédération internationale pour l'éducation des parents (FIEP), le Mouvement international des journées Arc-En-Ciel (MIJAEC), le Regroupement des organisations syndicales de la Francophonie (ROSF/CISL).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

La Francophonie intergouvernementale

De l'Agence de coopération culturelle et technique à l'Organisation internationale de la Francophonie

La convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) signée à Niamey le 20 mars 1970 constitue l'acte constitutif de cette organisation intergouvernementale. La *Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique* (dénommée 'la Charte') est annexée à cette convention. Le droit applicable à l'Agence est complété par le règlement financier, le règlement du personnel ainsi que d'autres dispositions réglementaires et décisions adoptées par les organes de l'Agence. Celle-ci possède la personnalité juridique (article 8). Elle a notamment le droit de contracter, d'acquérir et d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers et d'ester en justice. Elle se voit reconnaître les privilèges et immunités nécessaires à son fonctionnement. La *Charte de la Francophonie* adoptée les 17 et 18 décembre 1996 résulte de la révision de la Charte de l'Agence. Elle sert de base légale à 'l'Organisation internationale de la Francophonie' [39] ou 'Francophonie' et non pas seulement à l'Agence de la Francophonie. Dès lors, elle intègre toutes les instances en ce compris celles qui ont vu le jour au fur et à mesure que se développaient les sommets. On retrouve dans ce texte nouveau, outre un préambule qui décrit les buts généraux à atteindre, une réorientation des objectifs poursuivis. Y figurent également des dispositions précises quant à l'organisation institutionnelle, aux fonctions politiques du secrétariat général ainsi qu'à ses fonctions en matière de coopération.

La *Charte de la Francophonie* distingue les États membres, les gouvernements participants, les membres associés. L'existence de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales y est confirmée. Certaines dispositions traitent de l'interprétation de la Charte, confiée à la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) agissant comme conférence générale de l'Agence. C'est également à la conférence ministérielle (agissant comme conférence générale) que revient la compétence d'amender la *Charte de la Francophonie* et les annexes qui en font partie intégrante.

L'organisation institutionnelle de la Francophonie

Selon la Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique

La conférence générale

À l'origine de sa construction, la structure institutionnelle de la Francophonie est simple. L'Agence de coopération culturelle et technique comprend une conférence

[39] L'expression 'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)' est due au secrétaire général Boutros Boutros Ghali. La Charte de la Francophonie ne parle que de la 'Francophonie'.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

générale composée de tous les membres. Des observateurs et des consultants sont autorisés à participer à ses sessions et à y être entendus. Mais ils ne disposent pas du droit de vote. La conférence générale est instituée comme l'organe suprême de l'Agence. Ses missions en témoignent [40].

La conférence générale se réunit au moins une fois tous les deux ans. Chaque membre est représenté par une délégation de niveau ministériel « *comprenant si possible des représentants des administrations concernés par l'Agence* » (article 8). Toutes les décisions de cette instance sont de préférence prises par voie de consensus. En cas de vote, chaque membre dispose d'une voix. Les décisions sont prises à la majorité des 9/10 des membres présents et votants. L'abstention n'est pas considérée comme un vote (article 9).

Le conseil d'administration

L'Agence de coopération culturelle et technique comprend également un conseil d'administration. Chaque membre y est représenté par une personne techniquement qualifiée dans les domaines d'activité de l'Agence. Ce représentant peut être accompagné de conseillers. Le conseil d'administration est l'organe exécutif de la conférence générale. Il lui rend compte du développement des programmes de l'Agence et de l'utilisation de ses ressources budgétaires [41]. Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an, ou à la demande du tiers au moins de ses membres. Toutes ses décisions sont prises, si possible, par la voie de consensus. En cas de vote, chaque membre dispose d'une voix. Les décisions du conseil d'administration sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. L'abstention n'est pas considérée comme un vote. Le conseil d'administration constitue en son sein une 'commission des programmes' ouverte à tous ses membres. Elle est chargée d'aider le conseil à définir la nature des opérations de l'Agence et les moyens d'exécution de son programme de travail. Elle conseille le secrétariat dans sa tâche de conception des actions de l'Agence et examine les projets que celui-ci aurait établis. Le conseil d'administration constitue également en son sein une 'commission administrative et financière' ouverte à tous ses membres. Celle-ci l'aide à exercer son contrôle sur la gestion administrative et financière de l'Agence.

---

[40] Orienter l'activité de l'Agence, approuver le programme de travail et le plan d'organisation du secrétariat, contrôler la politique financière, se prononcer sur l'admission des nouveaux membres, décider de l'admission des observateurs et des consultants et déterminer la nature de leurs droits et obligations, fixer le barème des contributions, créer tout organe subsidiaire nécessaire à son bon fonctionnement, nommer le secrétaire général ainsi que les membres du conseil consultatif, décider de la composition des autres organes subsidiaires de l'Agence, amender la Charte, nommer éventuellement les liquidateurs de l'Agence, déplacer son siège, prendre toutes les mesures propres à la réalisation de ses buts.

[41] Il a pour principale mission de veiller à l'exécution des décisions prises par la conférence générale, d'étudier le programme de travail de l'Agence, de faire des recommandations appropriées à son sujet à la conférence générale, d'examiner les rapports financiers et les prévisions budgétaires, de donner des avis à la conférence générale sur la politique financière de l'Agence, de lui faire des propositions au sujet de la politique de cette dernière, d'exercer toute autre fonction qui pourrait lui être confiée par la conférence générale.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Le conseil consultatif

Toute organisation internationale ou toute association internationale non gouvernementale figurant sur la liste des consultants arrêtée par la conférence générale à chacune de ses sessions ordinaires, peut désigner un représentant au conseil consultatif. Neuf personnalités réputées pour leur compétence et leurs réalisations dans l'un des domaines d'activités de l'Agence sont adjointes à ses membres de droit. Le conseil consultatif a pour principales fonctions d'assurer une coopération efficace entre l'Agence, les organisations internationales et les associations internationales non gouvernementales, dont les tâches et les activités sont en harmonie avec celles de l'Agence. Il se réunit une fois tous les deux ans.

Le secrétariat général

Le secrétaire général est nommé par la conférence générale pour une période de quatre ans aux conditions qu'elle approuve. Son mandat est renouvelable une fois. Le secrétaire général nomme le personnel de l'Agence, conformément au plan d'organisation approuvé par la conférence générale. Le statut du personnel est soumis à cette même conférence pour approbation. Il devra être tenu compte dans l'attribution des postes, de la composition géographique de l'Agence. Le secrétariat est responsable de la préparation du programme de travail de l'Agence et de son exécution. Il prépare ses prévisions budgétaires et ses rapports financiers.

Les responsabilités du secrétaire général et du personnel ont un caractère exclusivement international. Aussi, dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne demanderont ni ne recevront d'instructions ni d'émoluments d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure. Tous les membres de l'Agence s'engagent à respecter le caractère international des fonctions du secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'accomplissement de leurs tâches. Le secrétariat à la tête duquel se trouve le secrétaire général rentre donc dans la catégorie des organes intégrés dont la mission n'est pas de représenter les États mais de servir l'Organisation internationale de la Francophonie.

Selon la Charte de la Francophonie

La *Charte de la Francophonie* telle qu'elle a été révisée élabore une nouvelle organisation institutionnelle pour la Francophonie. Celle-ci tient compte de l'avènement des Conférences des chefs d'État et de gouvernement qui prennent la tête de la Francophonie politique ainsi que des instances qui ont vu le jour à sa suite : la conférence ministérielle et le Conseil permanent de la francophonie. Le souci de la réforme était d'intégrer les trois Francophonies institutionnelles qui progressivement ont émergé : la Francophonie des organisations non gouvernementales, la Francophonie de l'Agence de coopération culturelle et technique, la Francophonie des sommets. Il est aussi de résoudre la structure duale de l'Organisation par une meilleure intégration des différentes instances politiques entre elles et leur lien avec les opérateurs.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

La Conférence ministérielle de la Francophonie

La Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) est composée des ministres des Affaires étrangères ou des ministres responsables de la Francophonie de tous les États et gouvernements partenaires. Elle appartient à la catégorie des organes interétatiques pléniers. Il s'agit d'un organe politique. Elle assure la préparation et le suivi des sommets. Elle constitue aussi l'autorité supérieure de l'Agence de coopération culturelle et technique rebaptisée Agence de la Francophonie dont elle devient le conseil d'administration et la conférence générale. Elle commande également les autres opérateurs de la Francophonie. La présidence de la conférence ministérielle est assurée, par le pays hôte du sommet, un an avant et un an après celui-ci. Cette Conférence ministérielle a été créée par le Sommet de Chaillot. Elle a une double vocation : comme instance politique de la Francophonie des sommets, elle assure le suivi de la situation internationale, comme organe suprême de l'Agence, elle participe à sa programmation par biennum (la conférence générale ne siégeant que tous les deux ans). La Conférence ministérielle a la possibilité de se réunir en cas d'urgence.

Le Conseil permanent de la Francophonie

Le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) est un organe interétatique restreint. Il a été institué par le quatrième sommet francophone (Paris-Chaillot, novembre 1991). Le CPF est également une instance politique de la Francophonie. Il préside aux décisions et coordonne les activités de la Communauté francophone entre les sommets. D'abord composé de quinze membres, il est actuellement formé de dix-huit pays et gouvernements nommés à chaque sommet. Le principe d'une répartition géographique de ses membres est adopté. Mais tout autre membre peut y désigner un représentant. Les membres du CPF sont les représentants personnels de leur chef d'État ou de gouvernement [42]. Le conseil permanent (CPF) peut constituer des groupes de travail. C'est ainsi qu'à Maurice un tel groupe fut invité à réfléchir à l'avenir institutionnel de la Francophonie. Le CPF assure des liens suivis avec son environnement institutionnel : la Conférence ministérielle de la Francophonie, l'Association internationale des parlementaires de langue française (Assemblée consultative de la Francophonie), l'AIMF, ainsi que les conférences ministérielles permanentes de la Francophonie que sont la Conférence des ministres de l'éducation (CONFEMEN) et la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports (CONFEJES). Le Conseil entretient également des rapports suivis avec les organisations internationales non gouvernementales (OING). Le CPF participe aux grandes rencontres francophones et notamment aux différentes telles que celle de Vienne sur les droits de l'homme. Pour veiller à ses tâches de coopération, le Conseil a créé divers comités de programmes. Sa spécificité est double, il lui revient de dégager une lecture politique des différents projets qui sont soumis et d'être le moteur de la Francophonie.

---

[42] L'Europe désigne quatre représentants, l'Amérique du Nord deux, l'Asie un, l'Afrique Centrale quatre, l'Afrique de l'Ouest trois, l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient deux, les Caraïbes un, l'Océan Indien un. Ainsi voit-on respecter le souci d'une représentation par région.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Le conseil permanent se réunit au moins deux fois par an. Il était avant le Sommet d'Hanoi tout à la fois l'héritier du Comité international du suivi des sommets (CIS) et celui du Comité international de préparation des sommets (CIP). Il travaillait donc en amont et en aval de ces derniers. Il dispose d'un pouvoir décisionnel mais ses moyens sont légers. La plupart des actes qui y sont adoptés concernent son propre fonctionnement. Lors de sa création, il manquait d'un véritable statut, ce qui posait problème. Il s'exprimait au nom de la Francophonie dans les organisations internationales mais il ne pouvait prendre de véritables initiatives, à l'ONU par exemple. C'est pourquoi le Sommet de Hanoi a élu un secrétaire général de la Francophonie.

Les activités du CPF reposent sur trois commissions (économique, politique et de coopération). Ses résolutions sont soumises à l'approbation des sommets après amendement de la conférence ministérielle. Le CPF doit veiller à l'exécution des décisions prises par la Conférence ministérielle de la Francophonie. Il lui revient d'exercer un rôle d'animateur, de coordonnateur et d'arbitre en ce qui concerne l'action multilatérale francophone.

Il existe des relations fonctionnelles entre les différents organes de la Francophonie : les situations de collaboration sont nombreuses. Elles peuvent prendre la forme de relation de subordination ou de coordination.

En suivant une approche interorganisationnelle, on peut conclure que la Francophonie politique est constituée de la conférence au sommet, de la conférence ministérielle, du conseil permanent, de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (devenue Assemblée consultative de la Francophonie à Maurice) et du secrétaire général auxquels s'ajoutent (bien qu'elles ne figurent pas dans la *Charte de la Francophonie* en tant qu'institutions de la Francophonie) les conférences ministérielles permanentes que sont la CONFEJES et la CONFEMEN.

Le secrétaire général

Parmi les institutions de la Francophonie, outre les instances (sommet, CMF, CPF) la *Charte de la Francophonie* retient le secrétaire général de la Francophonie. Il est élu pour quatre ans. À partir du septième sommet (Hanoi), il devient le porte-parole politique de la Francophonie et son représentant officiel sur le plan international. Il est en même temps le plus haut responsable de l'Agence.

Les opérateurs directs et reconnus par les sommets

Parmi les institutions de la Francophonie, la Charte amendée retient à titre d'opérateurs, l'Agence d'abord en tant qu'opérateur principal voué à la cause de la coopération multilatérale francophone et d'autres opérateurs désignés par les sommets. Il s'agit là d'institutions dont les activités sont centrées sur la coopération et tournées vers le terrain. La *Charte de la Francophonie* de 1996 apporte de substantielles modifications à la structure de la Francophonie qui compte officiellement parmi ses institutions l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF), rebaptisée Assemblée consultative de la Francophonie, et les opérateurs directs et

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

reconnus du Sommet dont la liste est fixée en annexe de cette Charte. Il s'agit de l'AUPELF-UREF, de l'AIMF, de l'Université Senghor d'Alexandrie, de TV5.

Les conférences ministérielles sectorielles

L'organisation de conférences ministérielles sectorielles est décidée par les sommets en vue de l'élaboration de plans d'action dans des secteurs spécifiques. L'Agence de la Francophonie est chargée de la préparation et de l'organisation matérielle de ces conférences [43].

Des déclarations leur font suite. Différents principes y sont rappelés. La plupart puisent dans le régime de justification commun à toute la Francophonie institutionnelle : l'importance de la promotion de la diversité linguistique et culturelle face au défi de la mondialisation, le lien entre développement économique, démocratie et bonne gouvernance. Ces déclarations sont assorties de recommandations. Des engagements divers y sont pris mais peu d'entre eux s'adressent à la 'francophonie' elle-même. Celle-ci s'appuie largement sur des acteurs étatiques et des organisations internationales, des associations privées. L'esprit de subsidiarité le prescrit. L'exécution de ces engagements dépend donc de la bonne volonté d'acteurs autres que l'Organisation elle-même : des organisations internationales, des associations privées.

L'exemple de la Conférence de Monaco, réunissant les ministres de l'Économie et des Finances, le montre. Tantôt les entreprises sont appelées à agir en faveur de la coopération technique dans le domaine des télécommunications ou de l'instauration de partenariats entre entreprises du Sud et du Nord. Tantôt la Conférence, dans sa déclaration, engage les États et gouvernements de la Francophonie à promouvoir les principes d'une saine gestion économique, à resserrer les liens avec les organisations internationales à vocation économique. Les ministres de l'Économie et des Finances ont néanmoins projeté, pour la Francophonie, l'établissement d'un dispositif d'informations économiques francophones (notamment sur les opportunités d'investissement), de créer un réseau d'institutions de formation en commerce mondial, d'alimenter un fonds destiné à appuyer l'intégration des pays les moins avancés au système économique mondial. Ils invitent l'Agence intergouvernementale et les opérateurs à mettre sur pied pour le biennum 2000-2001, des projets concrets s'inscrivant dans le cadre défini par leur conférence. Le suivi des orientations décidées par elle est confié au Conseil permanent de la Francophonie et à son président, le secrétaire général de la Francophonie. Ceux-ci sont invités à travailler en synergie avec l'Agence de la Francophonie et les autres opérateurs ou partenaires (AUPELF-UREF, Forum francophone des affaires...).

---

[43] Plusieurs conférences de ce type ont eu lieu : une Conférence des ministres de la Culture (Liège, 1990), une Conférence préparatoire au Sommet de Rio de Janeiro des ministres chargés de l'Environnement, une Conférence des ministres chargés de l'Éducation (Montréal, 1992), une Conférence des ministres chargés de l'Enfance (Dakar, 1993), des Conférences des ministres de la Justice (la troisième s'est tenue au Caire, 1995), une Conférence des ministres chargés des Inforoutes (Montréal, 1997), une Conférence des ministres de l'Économie et des Finances de la Francophonie (Monaco, avril 1999).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Les moyens financiers de la Francophonie

Les ressources financières de l'Agence sont constituées de contributions statutaires versées par les pays membres : France 45 %, Canada 31 %, Belgique 12 %, Québec 3 %, Luxembourg 0,6 %, Monaco 3,3 %, autres États 0,2 %. Les moyens financiers de l'Agence en 1970 étaient extrêmement limitées, 1.565.000 francs français (FF). En 1998-1999 ils s'élèvent à 280 millions de francs français (FF). À côté des contributions statutaires, l'Agence peut compter sur des contributions volontaires se rapportant à des programmes spécifiques. La France est le premier bailleur de fond de la Francophonie avec 620 millions de francs français sur un budget total pour la Francophonie de 1 milliard de francs français. L'Agence de la Francophonie gère la moitié du total des moyens financiers de la Francophonie multilatérale. Elle dispose pour ce qui la concerne (son budget propre) de plus ou moins 300 millions de FF dont 159 millions vont aux programmes sectoriels [44] [45]. La Communauté française de Belgique se trouve, face aux cotisations statutaires, dans une situation particulière puisque c'est elle seule qui paye la cotisation due par la Belgique à l'Agence. Elle participe également à l'effort de financement des programmes de coopération initiés par celle-ci lorsqu'ils rentrent dans l'ordre de ses compétences. La participation financière de la Région wallonne à l'Agence s'effectue sous forme de subvention. Celle-ci s'élevait en 1998 à près de 60 millions de francs belges. La Région wallonne soutient principalement les actions de coopération lancées dans le domaine de l'économie et du développement des PME-PMI. Actuellement, des efforts sont faits en vue de diminuer les frais de fonctionnement et de lutter contre l'augmentation des 'crédits liés' en matière de coopération. Les bailleurs de fonds désignent alors les destinataires et définissent la nature des moyens mis à leur disposition. Ces pratiques proches des procédés bilatéraux sont contraires à l'esprit du multilatéralisme qui devrait inspirer la gestion du Fonds multilatéral unique (FMU). Le Sommet de Chaillot avait pourtant pour objectif d'allouer 70 % des crédits déliés au financement de la coopération multilatérale.

---

[44] L'AUPELF-UREF dispose d'un budget de plus ou moins 300 millions de FF pour un exercice de deux ans. La majeure partie en est alimentée par la France. Le budget annuel de TV5 s'élève à près de 350 millions de FF, dont 220 millions sont fournis par la France. Les estimations en ce qui concerne l'effort fourni par ce pays, tous ministères confondus, s'élevaient en 1997 à un montant total de 5,17 milliards de FF, dont 3,5 milliards pour les Affaires étrangères et 1,26 milliard pour le Ministère de la Coopération.

[45] Ces chiffres sont ceux donnés par H. SADA, *La France reste le premier bailleur de la Francophonie multilatérale*, RFI/MFI, Hanoi, 15 novembre 1997

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Les traits caractérisant le fonctionnement de l'Organisation

Le caractère universaliste de l'Organisation

Eu égard à la typologie des organisations internationales, la Francophonie appartient à la catégorie des organisations universalistes [46], mais la question est de savoir quel domaine rassemble les membres de la communauté francophone : la langue française, les cultures et identités nationales, la coopération culturelle et technique, le dialogue permanent des civilisations ... ? La convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), signée à Niamey, le 20 mars 1970, se contente d'évoquer dans le préambule la solidarité qui lie les États parties à ce Traité par l'usage de la langue française. Le but est de promouvoir et de diffuser les cultures des hautes parties contractantes et d'intensifier la coopération culturelle et technique entre elles. « *L'Agence doit être l'expression d'une nouvelle solidarité et un facteur supplémentaire de rapprochement des peuples par le dialogue permanent des civilisations* » (article 1). Une brève allusion à la langue française n'apparaît cependant qu'au point c qui parle d'organiser et de faciliter la mise à la disposition des États membres des moyens nécessaires à la formation des enseignants et des spécialistes de la langue et de la culture françaises. Les autres points insistent sur la promotion et la diffusion des cultures respectives des États membres. Néanmoins, les conditions d'adhésion donnent un éclairage sur le rapport de la Francophonie : tout État dont le français est la langue officielle ou une des langues officielles ou tout État qui fait un usage habituel et courant de la langue française peut devenir partie à la convention. La Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique ne parle pas de la langue française. Seule une référence au 'monde francophone' apparaît à l'article 2 qui traite des fonctions de l'Organisation. La Convention et la Charte portent toutes deux l'empreinte de l'ère post-coloniale durant laquelle elles ont vu le jour. La langue française cimente l'Organisation mais n'en constitue pas le but. Elle sert d'instrument à la coopération culturelle et technique dans le respect de la diversité des cultures nationales.

La *Charte de la Francophonie* de décembre 1996 qui remplace la Charte précédente fait référence à un 'projet francophone' pour le temps présent et le siècle à venir. Elle évoque l'histoire grâce à laquelle le monde de *langue française* existe et se développe

[46] Les organisations universalistes ont vocation à rassembler tous les États intéressés par un domaine donné. Elles ne doivent pas être confondues avec les organisations à caractère universel (tous les États peuvent en faire partie). Cf. à ce propos D. DORMOY, *Droit des organisations internationales*, Paris, Dalloz, 1995, pp. 5-6.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

(préambule) grâce aux multiples organisations privées et publiques qui œuvrent à son rayonnement. Ici encore la langue est le ciment qui favorise la réalisation d'autres buts. Ceux-ci se sont élargis au domaine politique au motif que le partage de la langue française crée des liens qui peuvent être utilisés au service de la paix, de la coopération et du développement. Le français est imposé comme langue de travail dans les institutions de la Francophonie, de l'Agence et de tous les organes.

Par rapport aux domaines d'activité ou aux finalités poursuivies, les auteurs distinguent généralement les organisations politiques et les organisations techniques. À l'origine, l'Agence de coopération culturelle et technique pouvait être classée parmi les organisations techniques. Elle agissait dans des domaines de compétence spécialisés. La fin essentielle de l'Agence était, en effet, l'affirmation et le développement d'une coopération multilatérale dans les domaines ressortissants à l'éducation, à la formation, à la culture, aux sciences et aux techniques, en vue de rapprocher les peuples.

Avec la nouvelle *Charte de la Francophonie*, l'organisation acquiert la double caractéristique d'être une institution politique et une organisation technique. La structure de l'organisation, comme nous l'avons vu, reflète cette double catégorisation. Les objectifs sont dorénavant l'instauration et le développement de la démocratie, la prévention des conflits, le soutien à l'État de droit et aux droits de l'homme ; l'intensification du dialogue des cultures et des civilisations ; le rapprochement des peuples par leur connaissance mutuelle ; le renforcement de leur solidarité par des actions de coopération multilatérale en vue de favoriser l'essor de leurs économies.

Le caractère universaliste de la Francophonie institutionnelle renvoie à la question des conditions d'admission à l'organisation. Organisation de type universaliste, la Francophonie n'est pas pour autant une organisation ouverte au point qu'aucune procédure d'admission ne serait prévue.

Les conditions d'admission à l'Agence et au sommet

Pour être membre de l'Agence de la Francophonie, il faut être admis à participer au sommet et agréé en qualité de membre par la conférence ministérielle (CMF) agissant comme conférence générale de l'Agence. Quelles sont donc dorénavant les conditions d'admission au sommet ? Les nouvelles demandes d'adhésion à la Francophonie doivent être adressées, par les voies diplomatiques habituelles, au président en exercice de la conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage. Les nouveaux membres sont admis à l'occasion d'un sommet, selon un processus de décision collégiale. Tout pays admis accède d'abord au statut de membre associé. S'il le désire, le sommet qui suit cette admission se prononce sur son accession au statut de membre à part entière. La demande d'admission doit être adressée six mois avant la tenue du sommet suivant. Elle doit être assortie d'un exposé des motifs. Elle est examinée par le président du Comité permanent de

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

la francophonie (CPF). La procédure d'admission prévoit deux situations distinctes par rapport à l'usage du français. Soit le français est la langue officielle ou une des langues officielles ; soit le français est d'usage habituel et courant. Cet usage est alors apprécié au cas par cas dans les médias, dans l'enseignement, dans l'administration, dans les instances internationales. Un contrôle est prévu car le membre associé est tenu de faire rapport régulièrement au CPF sur la situation de la langue française dans son pays. Les éléments d'appréciation de la demande sont : souscrire aux valeurs de la Francophonie, accepter les résolutions antérieures (« *l'acquis francophone* »), œuvrer en faveur de la coopération multilatérale francophone, participer effectivement à la concertation francophone dans les organisations et manifestations internationales, favoriser « *de manière particulièrement éminente* » le développement de nouvelles initiatives en matière de coopération. À ces conditions s'ajoute l'obligation de connaître une situation « *satisfaisante* » au regard de l'usage du français. Que faut-il entendre par situation 'satisfaisante' ? Comment ces règles, sont-elles, en pratique appliquées ? Les éléments d'appréciation sont interprétés de manière extensive. L'ACCT comprenait vingt et un membres originaires. L'Agence de la Francophonie comprend actuellement quarante-sept États et gouvernements membres et associés. Parmi eux certains pays ne font qu'un usage très limité du français. Les sommets de la Francophonie regroupent aujourd'hui cinquante-deux États et gouvernements dont la République de Pologne qui bénéficie d'un statut d'observateur [47].

La Communauté française de Belgique a une position claire en matière d'élargissement de la Francophonie. Elle découle de son identité linguistique ainsi que de l'autonomie politique qu'elle a acquise et qui en résulte. La Communauté française n'a pas d'intérêt à voir la Francophonie se diluer dans un grand ensemble aux composantes multiples dont le lien fédérateur, la langue, ne serait plus suffisamment signifiant. C'est grâce aux compétences qu'elle a reçues au sein de l'État belge dans le domaine linguistique comme Communauté de langue française qu'elle peut jouer le rôle qui est le sien au Sommet de la Francophonie, à l'Agence ainsi d'ailleurs qu'au niveau des différentes opérateurs et des conférences ministérielles spécialisées. La question des modalités d'adhésion aux conférences au sommet a été débattue à Maurice. Les délégations n'avaient pas pu conclure, car il fallait répondre à deux démarches qui peuvent apparaître comme contradictoires : accueillir les pays qui souhaitent rejoindre l'organisation, leur appel témoignant du dynamisme du mouvement, d'autre part éviter d'affaiblir l'entente francophone en lui enlevant sa spécificité, la langue française. Pour la Communauté française de Belgique les avantages comparatifs de la Francophonie sont incontestablement liés à la culture, à l'éducation, à la langue. Il s'agit là de domaines relevant de sa compétence.

[47] Le président de la République du Congo, Laurent Kabila, refusa d'assister au Sommet de Hanoi.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

La participation à l'Association internationale des parlementaires de langue française

L'Association internationale des parlementaires de langue française (Assemblée de la Francophonie) fait montre d'ouverture. En mai 1967, une cinquantaine de parlementaires, appartenant à vingt et une nations fondait cette association. Depuis lors, elle a connu une expansion géographique considérable. Le noyau initial était formé de pays francophones d'Europe, du Canada, d'Haïti et de quelques pays africains. Ensuite, sont venus le grossir des pays arabes, le Liban, la Tunisie, la Syrie et l'Egypte. L'AIPLF a très vite voulu dépasser les clivages idéologiques. Aussi la Roumanie et la Pologne ont pu y envoyer des représentants à l'ère de la guerre froide. Des pays lusophones se sont aussi joints à l'Assemblée : le Brésil, la République du Cap-Vert, la Guinée-Bissau. À certaines réunions le Portugal et la République de Sao Tomé et Principe étaient représentés. L'Iran ancré sur le continent asiatique avait lui aussi formé une section autonome. Très vite, le souhait de l'Assemblée fut d'acquérir un caractère d'universalité. Aujourd'hui, elle repose sur quarante-six sections constituées au sein d'États et de communautés autonomes [48].

La participation aux conférences sectorielles

La participation aux conférences ministérielles sectorielles permanentes telle la Conférence des ministres de l'Éducation nationale des pays ayant le français en partage (CONFEMEN) est moins nombreuse. Elle compte trente-cinq États et gouvernements membres. La Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française (CONFEJES) en compte vingt-six. Le souhait des chefs d'État et de gouvernement est que les membres du sommet adhèrent à ces conférences spécialisées pour mieux soutenir l'action francophone. Lors du Sommet de Québec, la CONFEJES a reçu le mandat d'organiser les 'jeux de la Francophonie'. Les premiers jeux, à la fois sportifs et culturels, se sont déroulés au Maroc en 1989. Des délégations comprenant des jeunes artistes et sportifs de trente-neuf pays s'y étaient inscrites [49].

---

[48] Au 1er octobre 1998.

[49] À l'occasion des deuxièmes jeux qui ont eu lieu en France en 1994, quarante-cinq délégations étaient présentes. Les troisièmes jeux qui se sont déroulés à Madagascar en 1997 ont accueilli près de quarante pays et gouvernements de la communauté francophone.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

L'Organisation internationale de la Francophonie et la participation d'acteurs autres que les États

Le comité de réflexion pour le renforcement de la Francophonie a, dans le rapport final qu'il a présenté au Sommet de Cotonou (2-4 décembre 1995), examiné le statut des différentes catégories de participants aux instances de la Francophonie sur base d'un document élaboré par la commission politique du CPF. Il a retenu dans un souci de simplification, trois catégories de participants au Sommet à savoir : les membres à part entière, les membres associés, les invités spéciaux-observateurs (pour le volet coopération). Les membres associés et les membres à part entière sont soit des États, soit, là où les règles constitutionnelles le permettent, des gouvernements relevant des États membres de la Francophonie. Seuls les membres associés ont vocation à devenir des membres à part entière. Les invités spéciaux-observateurs sont soit des entités ou des collectivités territoriales relevant d'États n'appartenant pas à la Francophonie et qui souhaitent s'y associer ponctuellement en matière de coopération, sous réserve de l'accord préalable de l'État dont elles font partie, soit des organisations intergouvernementales (ONU, OUA, UE, en particulier) soit des institutions d'élus telles que l'AIPLF et l'AIMF. Ce dispositif permet de répondre à des demandes d'admission de plus en plus diversifiées grâce au statut d'invité spécial-observateur.

États membres et gouvernements participants

Le caractère intergouvernemental de l'Organisation internationale de la Francophonie mérite quelques explications. La Francophonie a cette originalité de faire participer à son activité des entités qui ne sont pas des États. La convention de Niamey prévoyait deux catégories d'États, les États membres et les États associés. La *Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique* qui y est annexée distingue les États membres des gouvernements participants (article 3). Dès lors dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des États membres, tout gouvernement peut être admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence, sous réserve de l'approbation de l'État membre dont relève le territoire sur lequel le gouvernement participant concerné exerce son autorité, et selon les modalités convenues entre ce gouvernement et celui de l'État membre. On a déjà eu l'occasion de signaler qu'en utilisant les avantages de cet article 3.3 de la Charte, le Canada-Québec (nom donné à la délégation du Québec) et le Canada-Nouveau-Brunswick (nom donné à la délégation de cette province) ont été admis comme gouvernement participant de l'Agence.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Observateurs, associés et consultants

La Charte de l'Agence prévoit également la présence d'observateurs, d'associés et de consultants. Dès lors tout gouvernement d'un État qui n'est pas partie à la convention peut, sur sa demande, être admis par la conférence générale en qualité d'observateur. En outre, tout État qui souhaiterait s'associer à certaines activités de l'Agence peut conclure avec celle-ci un accord fixant les modalités de sa participation aux dites activités. La Région wallonne a donc signé un accord qui fonde formellement sa participation financière à l'Agence. Cette convention a été signée en avril 1994 par son ministre-président, le représentant de la Communauté française de Belgique et le secrétaire général de l'Agence. Dès lors, la Région wallonne intervient au titre de la coopération multilatérale francophone. La conférence générale peut conférer le titre de consultant à toute organisation intergouvernementale ou à toute organisation internationale non gouvernementale qui fait une demande à cet effet et dont les activités sont en harmonie avec celles de l'Agence.

L'ouverture des sommets aux organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales

L'ouverture des sommets de la Francophonie aux organisations internationales est évidente. Celle-ci résulte d'un double souci : d'abord, se rapprocher des associations et OING qui d'une part alimentent un mouvement de soutien à la Francophonie et d'autre part sont susceptibles de lui apporter des ressources et d'agir comme opérateur ; ensuite, la Francophonie prétend agir sur la scène internationale de préférence en synergie avec d'autres institutions et y acquérir une légitimité. Pour ce faire, elle doit associer à ses travaux les OIG susceptibles de coopérer avec elle.

Dès le premier sommet, à Versailles, plusieurs organisations intergouvernementales francophones ont apporté leur contribution : l'Agence de coopération culturelle et technique, bien évidemment, et la Conférence des ministres de l'Éducation des États d'expression française (CONFEMEN). Des organisations non gouvernementales ont participé à la détermination des axes de réflexion du sommet. Des messages sont également adressés par les OING et les OIG lors de conférences des chefs d'État et de gouvernement. À Dakar, la CONFEMEN et le CAMES se sont exprimés, des organisations non gouvernementales également (les organisations syndicales de l'enseignement des pays ayant en commun l'usage du français, l'Organisation mondiale des personnes handicapées). Les secrétaires généraux des grandes organisations régionales y prirent également la parole [50].

[50] À Cotonou, le secrétaire général adjoint de l'Organisation de l'Unité africaine a prononcé une allocution. Lors de la séance solennelle d'ouverture à Maurice, un discours a été fait par le secrétaire général des Nations Unies M. Boutros Boutros-Ghali.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Au Sommet de Chaillot, l'Organisation des Nations Unies ainsi que l'Organisation de l'Unité africaine ont été reçues comme invités spéciaux. À la cinquième conférence au sommet (Maurice), l'Organisation des Nations Unies a reçu le statut d'invité spécial.

L'ouverture aux entités fédérées et aux communautés subnationales

L'assemblée consultative de la Francophonie ouvre ses structures à des entités fédérées et à des communautés autonomes. Aussi en sont membres, outre le Québec et le Nouveau-Brunswick, la Communauté française de Belgique, Jersey, le Jura, la Nouvelle Ecosse, l'Ontario et le Val d'Aoste. Treize sections associées participent également à ses travaux. Parmi elles, figurent des entités subnationales comme l'Île Prince Edouard, la Louisiane, le Maine, le Valais. Une institution de la Communauté européenne est présente : le Parlement européen élu au suffrage universel. À l'occasion des sommets de la Francophonie, des entités subnationales peuvent produire des déclarations. Ce fut le cas, par exemple, pour le Nouveau-Brunswick, pour le Québec et pour la Communauté française de Belgique dès le premier Sommet de la Francophonie. La Louisiane y avait été conviée en tant 'qu'invité spécial' aux séances solennelles. À la cinquième conférence au sommet, le Val d'Aoste et la Nouvelle Angleterre étaient présents en tant qu'invité spécial.

Une présence démultipliée pour les États à structure complexe

La double participation des États fédéraux et de leurs entités composantes procurent l'effet d'une présence démultipliée de ces pays lors des différentes rencontres surtout si les positions sont coordonnées, ce qui est généralement le cas. Ainsi à l'occasion des différents sommets, la Belgique et ses composantes s'expriment à de nombreuses reprises. Outre sa participation au Sommet, la Communauté française de Belgique est membre des instances décisionnelles de la Francophonie, qu'il s'agisse des réunions générales ou des groupes restreints comme le CPF. Elle a assuré la direction de la plupart des groupes de réflexion qui ont projeté l'avenir institutionnel de la Francophonie. Ce qui permettrait de la qualifier (cela vaut également pour le Québec), de membre 'semi-permanent de l'organisation' [51], bien que cette catégorie n'existe pas officiellement.

---

[51] Pour des informations précises sur la participation de la Communauté française de Belgique et de la Région wallonne à la Francophonie, cf. F. MASSART-PIÉRARD, « Approches belges de la Francophonie internationale », dans *Politique et Sociétés*, vol. 16, n°1, 1997, pp. 14-38 et F. MASSART-PIÉRARD, « Wallonie et Francophonie internationale, le difficile apport au fédéralisme », dans P. DESTATTE (dir.), *L'idée fédéraliste dans les États-Nations*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1999, pp. 351-368.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Une Francophonie subsidiaire

L'Agence de la Francophonie apparaît comme une organisation que nous qualifierons de subsidiaire. Son action s'exerce dans le respect absolu de la souveraineté des États, des langues et des cultures. Qui plus est, la Charte stipule qu'elle collabore avec les diverses organisations internationales et régionales et tient compte de toutes les formes de coopération technique et culturelle existantes (article 1). Lorsqu'il est question des fonctions de l'Agence, les textes ne parlent que d'offrir des moyens « *complémentaires* » et de « *contribuer* » à la création d'instruments communs.

Une Organisation aux caractères déconcentré et décentralisé

La conférence générale de l'Agence peut établir des bureaux dans les diverses régions géographiques. Ainsi donc dès sa création, l'Agence de coopération culturelle et technique prévoyait une forte déconcentration de ses activités. Celle-ci s'est renforcée par la suite. L'Agence a son siège à Paris. Bordeaux reçoit l'École internationale de la Francophonie, Québec l'Institut de l'Énergie (organe subsidiaire), Lomé le Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest, Libreville le Bureau régional de l'Afrique Centrale, Hanoi le Bureau régional de l'Asie-Pacifique. À Hull, siège la Banque internationale d'information sur les États francophones (BIEF). Tunis a vu éclore le Centre africain de formation à l'édition et à la diffusion du livre. L'Agence de coopération culturelle et technique s'appuie également sur un réseau de 'correspondants nationaux' qui jouent le rôle d'interface entre elle et chacun des membres.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Les relations extérieures de l'Organisation francophone

L'Agence a reçu pour mission de maintenir toutes liaisons avec les organisations ou associations agissant dans son domaine d'action, d'assurer la plus grande cohérence et la meilleure rentabilité de toutes les initiatives. Invitée à développer des actions de coordination, elle a tracé un important réseau de relations internationales. Celles-ci ont pour destinataires des institutions et organisations francophones ou non.

L'Agence occupe depuis 1978 un siège d'observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies. Elle est en outre engagée dans des actions de coopération avec une série d'organisations internationales (ou leurs organes subsidiaires) [52]. La teneur et le contenu des conventions qu'elle passe avec elles varient. Certains accords conclus entre l'Agence et des organisations internationales n'ont pas encore reçu de contenu, par exemple celui avec la Banque africaine de développement ainsi que celui avec la Commission de l'Océan Indien. Avec la Ligue arabe un accord-cadre a été signé. Parfois, la coopération est limitée à des actions ponctuelles : l'Union européenne participe au programme du marché des arts africains (MASA) lancé par l'Agence. Avec le Commonwealth l'accord porte sur la gestion de la dette,...

Les synergies entre la Francophonie et les autres organisations internationales sont facilitées par la grande diversité des membres et la multiplicité des organisations internationales auxquelles ils appartiennent. À l'ONU, tous ses États sont présents sauf la Suisse et Monaco. Aussi a-t-elle pu constituer un 'groupe francophone'. Celui-ci a souhaité un accord en faveur du respect de l'utilisation de la langue française. Par ailleurs, tous ses États africains sauf le Maroc (depuis 1984) sont membres de l'OUA.

---

[52] La Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale, la Banque Ouest-Africaine de développement (BOAD), le Centre international de formation de l'Organisation internationale du travail (OIT), la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), la Commission de l'Océan Indien (COI), le Commonwealth of Learning (COL), le Commonwealth, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation islamique pour l'Éducation, les Sciences et la Culture (ISESCO), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, l'Union européenne (UE), l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Union latine, la Ligue arabe. Un accord a également été signé avec l'Union des associations Internationales (UAI) dont le siège est établi à Bruxelles. Situation à la fin novembre 1998.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Les actions de partenariat international menées par l'Agence sont complétées par les actions internationales engendrées par les sommets de la Francophonie. Ces actions, contrairement à celles menées par l'Agence, ont une dimension politique et diplomatique. Lors de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de Maurice, François Mitterrand avait souhaité une « *entente dans l'ordre de la diplomatie* » permettant de « *traiter en commun les problèmes mondiaux* ». L'objectif est de renforcer la présence francophone dans les organisations internationales universelles et régionales. Il est aussi d'améliorer la coordination et la concertation au moment de la préparation des grandes conférences mondiales pour y faire passer la vision francophone. À Dakar en 1989, l'ACCT, opérateur principal des décisions du Sommet, a, en outre, reçu le mandat d'organiser la participation des pays membres aux conférences internationales de l'ONU sous la supervision du Conseil permanent de la Francophonie (CPF). Ce mandat a été confirmé lors des sommets suivants.

Les logiques d'approche commune face au monde extérieur et du rapprochement avec les organisations internationales non francophones ont conduit à la création de bureaux de liaison à vocation politique près de l'ONU, à Genève (en 1991) et à New York (en 1995). Un bureau de ce type a également été installé (dans les locaux du Commissariat général aux Relations internationales de la Communauté française de Belgique (CGRI)) près de l'Union européenne et des pays ACP, à Bruxelles. En raison du caractère politique de leurs activités, ces bureaux relèvent directement du secrétariat général de la Francophonie et non de l'Agence. La Francophonie a pu ainsi développer une stratégie de concertation l'amenant à faire prévaloir ses positions. La défense du statut du français et de son utilisation dans les organisations internationales fait partie du programme d'action défini par les sommets. Pour ce faire, la Francophonie peut s'appuyer sur les 'groupes des ambassadeurs francophones' dont l'origine remonte à l'année 1966. Un premier groupe a été constitué à l'initiative d'un délégué français aux Nations Unies qui eut l'idée de rassembler les délégations utilisant le français pour leur communication dans l'organisation universelle. Il a vu le jour à New York. L'initiative a ensuite été suivie dans d'autres capitales près d'institutions spécialisées de l'ONU et d'organisations régionales : Paris, Bruxelles, Vienne, Addis-Abeba et Genève. Le groupe francophone de Genève compte une vingtaine de membres.

Les missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève déclarent la ou les langues dans lesquelles elles souhaitent correspondre avec l'organisation universelle et recevoir ses documents. Ainsi est-il possible de comparer la place qu'y occupe le français par rapport aux autres langues. Le français est demandé par septante-cinq pays sur cent quatre-vingt-sept (trente-neuf pays le sélectionnent en premier lieu et trente-six en seconde ou troisième position) [53]. Mais l'anglais est choisi en premier lieu par cent huit délégations et en second lieu par vingt-huit délégations [54].

---

[53] Ces chiffres se rapportent à la situation en novembre 1994.

[54] Groupe des ambassadeurs francophones de Genève, Bureau de liaison de l'Agence de coopération culturelle et technique auprès de l'ONU Genève, *Les pays francophones à l'ONU Genève*, plaquette diffusée à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

La Francophonie en action

L'action politique et diplomatique

Depuis sa nomination en tant que secrétaire général de la Francophonie, M. Boutros Boutros-Ghali entend constituer la Francophonie en un ensemble géo-politique acteur du système international, resserré autour de valeurs retenues comme dirigeant la Francophonie : la liberté, la démocratie et le pluralisme, le respect de l'État de droit et la défense des droits de l'homme. L'action diplomatique du secrétaire général s'exerce en matière de diplomatie préventive, de rapprochement des points de vue, de règlement des différends ou de surveillance électorale. Ainsi par exemple, à l'issue de la session du Conseil permanent de la Francophonie de Bruxelles, dans une résolution diffusée auprès des médias, une position a été adoptée face aux troubles en Guinée-Bissau, État membre de la Francophonie. L'action des militaires a été condamnée. Le CPF a apporté son appui à un président démocratiquement élu. La Francophonie a également effectué une mission d'observation à l'occasion de l'élection présidentielle au Togo (21 juin 1998). Cette mission a été exercée conjointement avec l'Organisation de l'Unité africaine (OUA). Elle faisait suite à une demande en ce sens des autorités du pays. Une mission conjointe d'observation, en coopération avec l'ONU, a encore été envoyée en juillet 1998 au Cambodge, à l'occasion des élections qui s'y sont tenues. Le secrétaire général confie parfois à certains hauts responsables de pays membres des missions diplomatiques. C'est ainsi que Émile Derlin Zinsou, ancien président de la République du Dahomey, a accepté de se rendre en République du Congo pour rencontrer le président Laurent-Désiré Kabila en vue d'appuyer les efforts de réconciliation nationale.

L'action en matière de coopération multilatérale

Le comité de réflexion pour le renforcement de la Francophonie a déterminé quelques grands programmes devant mobiliser les francophones afin de rentabiliser les ressources et parvenir à des collaborations sur des projets :

- un espace de savoir et de progrès autour de l'enseignement du français, langue seconde, langue de la science, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- un espace de culture et de communication : l'accent est porté sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

- un espace de liberté et de démocratie : la construction de l'État de droit par la sensibilisation et l'information en matière de droit de la personne ainsi que des programmes en faveur des femmes et des enfants ;
- un espace économique et de développement : le partenariat, la formation des entreprises, la mobilisation de l'épargne, l'intégration régionale africaine ;
- la Francophonie dans le monde : consolider le français en tant que langue de travail aux Nations Unies et dans les grandes conférences internationales, notamment.

L'action normative

L'activité normative de ses organes s'est beaucoup traduite dans des actes unilatéraux de caractère institutionnel adoptés sous forme de 'résolution' interne (c'est-à-dire tournée vers l'organisation elle-même). Ces résolutions portent sur l'admission des membres, les règles de procédure, les règlements intérieurs, l'adoption des budgets, la répartition des dépenses, la création d'organes subsidiaires, l'élection des membres des organes restreints, la nomination du secrétaire général, etc. Elles correspondent à ce qu'on appelle de manière générale le droit interne de l'organisation.

Quant aux résolutions adoptées lors des sommets, elles se limitent pour la plupart à définir ou redéfinir les grandes orientations de la Francophonie. Elles peuvent être classées en plusieurs catégories. Les unes ont comme destinataire un État membre qui connaît une situation particulière et/ou difficile en raison de catastrophe naturelle ou de conflit (Liban, Burundi, Rwanda,...). Elles proposent alors des aides ou des soutiens sous forme, par exemple, de fonds de solidarité. D'autres appuient les actes d'autres organisations internationales principalement, ceux de l'ONU et des conférences mondiales. Les chefs d'État et de gouvernement s'engagent à promouvoir dans leur pays respectif leurs objectifs ou leurs résolutions en vue de leur pleine réalisation. Ils donnent parfois mandat à l'Agence d'inscrire dans ses programmes les préoccupations relatives à cette organisation et à ses conférences mondiales. Parfois, encore, ils demandent aux instances de la Francophonie d'assurer une concertation sur les thèmes qui y sont traités. L'appui des opérateurs est également recommandé. D'autres visent à consolider le régime de ces instances autour de principes centraux de démocratie et de respect des droits de l'homme. D'autres encore sont du droit désiré : elles invitent les États à suivre une certaine pratique. Il en est également qui visent les intérêts de l'Organisation elle-même et sont une invitation à agir : obtenir un siège d'observateur permanent auprès des institutions chargées de la mise en œuvre de la Convention ACP/Union européenne par exemple. D'autres enfin demandent à être exécutées par des actes conventionnels. Elles visent, par exemple, à établir une coopération juridique et judiciaire pour la prévention des crimes transnationaux et organisés ; à renforcer la Justice pénale et à développer des instruments internationaux par la voie d'accords concernant la traite des femmes et des enfants, le génocide, les crimes de guerre, le terrorisme et les infractions liées à la drogue comme le prescrit la résolution n°8 du Sommet de Cotonou.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Conclusion

En l'an 2000, date anniversaire de la création de la première organisation intergouvernementale francophone, l'ACCT, la Francophonie fêtera trente ans de coopération multilatérale. En 1970, lors de sa création, celle-ci comprenait vingt et un membres. Aujourd'hui, les sommets réunissent cinquante-deux pays et gouvernements appartenant à cinq continents, soit plus du quart des États membres de l'ONU. Mais la plupart sont pauvres et certains sont des micro-États. L'espace francophone regroupe près de 600 millions de personnes. Le Haut conseil de la Francophonie estimait, en 1994, le nombre de francophones à un total de 162.607.000 personnes. Le total des PNB s'élève à 2.500 milliards de dollars. 18 % des échanges commerciaux mondiaux s'y effectuent. Ils concernent surtout les pays nantis. Près du tiers du commerce du Sud francophone s'effectue au sein de l'espace francophone. Le Nord francophone (plus particulièrement la France) représente la moitié des aides mondiales aux pays francophones du Sud. La Francophonie intergouvernementale s'appuie pour agir sur plus de 200 organisations et associations avec lesquelles elle coopère.

Malgré ses développements nombreux et substantiels, la Francophonie doit faire face au défi de son élargissement. Devra-t-elle continuer à répondre aux demandes de pays n'ayant que peu de liens linguistiques avec elle ? Devra-t-elle s'étendre à d'autres partenaires accroissant ainsi les risques de disparité, d'instabilité et d'insécurité internationales mais renforçant peut-être en même temps sa capacité géopolitique. La question de l'élargissement de la Francophonie pose celle de son identité. Elle est extrêmement importante. Le comité de réflexion qui s'est penché sur l'avenir des institutions francophones s'y est intéressé. Un ensemble de dispositions a été adopté à la suite de ses travaux mais les marges d'interprétation demeurent larges, laissant la place à une certaine subjectivité. L'examen des dossiers dépend aussi du rapport de forces politique entre délégations ou groupes de délégations.

La Francophonie a voulu intégrer les différentes institutions qui convergent vers ses objectifs. Elle y a consacré beaucoup de temps et d'énergie. En 1970, lors de la création de l'Agence de coopération culturelle et technique, elle connaissait une structure simple. Elle est devenue bicéphale en 1985 avec le lancement des sommets de la Francophonie. Le Sommet de Hanoi a préparé l'intégration des différentes structures en même temps qu'il reconnaissait officiellement le rôle d'opérateur des OING. Depuis le premier sommet, celui de Paris, la cohabitation entre deux Francophonie(s), l'une intergouvernementale [55], l'autre issue d'une conférence diplomatique due à l'initiative d'un chef d'État et se réunissant au plus haut niveau de la

[55] Formellement fondée sur la *Convention de Niamey* et la *Charte de l'ACCT* et toute vouée à la coopération multilatérale.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

hiérarchie politique, ont fortement pesé sur la vie de l'Organisation depuis 1986. Le secrétaire général joue depuis le rôle d'interface entre les activités de coopération et les activités politiques de la Francophonie, sous l'autorité de ce qu'il est convenu d'appeler le sommet.

La Francophonie pourra-t-elle faire face à son approfondissement ? Ses missions se sont largement étendues de la coopération culturelle et technique à la diplomatie, à l'économie et aux finances. Ainsi reste posée la question de son projet. La défense de la langue, la promotion d'une culture, d'une civilisation, le développement de ce qui est français ou de la francité ? Plusieurs pays membres appartiennent à d'autres ensembles linguistiques et culturels. Son avenir réside donc dorénavant dans le multilinguisme. La coopération avec les pays tiers ? Que feront les bailleurs de fonds dans le cadre d'une Francophonie de plus en plus favorable à des coopérations Sud-Sud et à des coopérations triangulaires hautement appréciées par les destinataires ? Le multilatéralisme pourra-t-il s'imposer face à la préférence pour le bilatéralisme de certains grands États ? Chaque membre a sa propre idée sur l'ensemble de ces défis en fonction de ses intérêts particuliers. Qu'en est-il de la prévention des conflits et de la sécurité internationale ? La Francophonie a-t-elle la puissance nécessaire ? Ce n'est que par les partenariats et la coopération entre organisations et avec l'ensemble des acteurs intéressés qu'elle pourra s'imposer et gagner en légitimité. C'est pourquoi elle agit dans un esprit de subsidiarité.

Depuis la tenue des rencontres au sommet assurant la direction du mouvement francophone, des consensus [56] se sont dégagés, des initiatives nouvelles sont entreprises. La Francophonie tente d'exister en tant qu'acteur international tout à la fois sur les plans diplomatique et technique. Elle s'est largement renouvelée par rapport à ses origines, qu'il s'agisse de son régime de justification, des valeurs de références sur lesquelles elle s'appuie, des modes de relations inter-étatiques entre ses membres, de son intégration dans le système international. Une volonté partagée existe, celle d'endiguer l'uniformisation sous-jacente à la mondialisation. Les ressources humaines et les moyens financiers mis à sa disposition se sont accrus. Avec le Sommet de Hanoi, la Francophonie, sur le plan institutionnel, a atteint un nouveau palier de développement. Après la rencontre de Moncton, gagnera-t-elle le pari de se rapprocher des populations et de recouvrir ainsi une dimension citoyenne ? Pourra-t-elle amorcer le tournant lui permettant de se réorienter dans un mouvement largement ascendant ? Bien que le thème retenu soit le dialogue des cultures et des civilisations, le prochain sommet de la Francophonie, qui aura lieu au Liban en 2001, devrait permettre de le vérifier.

[56] F. MASSART-PIÉRARD, « La Francophonie des Sommets. Consensus et déchirures », dans *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n°2, 1994, pp. 241-264.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

Annexes

1. Les 52 pays et gouvernements du Sommet de la Francophonie depuis la Conférence de Moncton

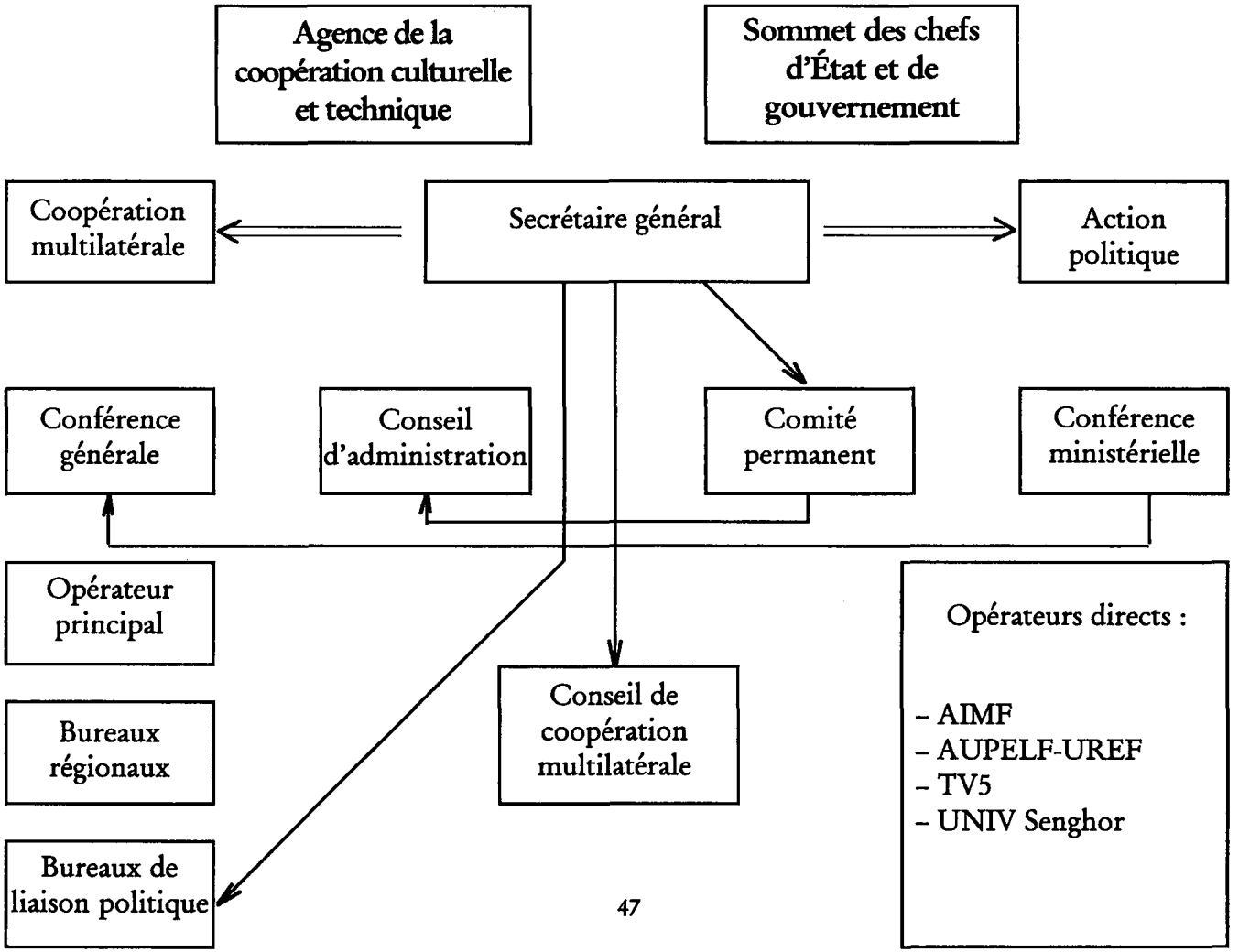
Alors qu'au Sommet de Paris (17-19 février 1986) 41 chefs d'État, de gouvernement et de délégation [57] (dont trois à titre d'observateur : Vietnam, Suisse, Laos) étaient présents, le Sommet comprend depuis la Conférence de Moncton (3-5 septembre 1999) 52 membres dont un observateur, la Pologne :

République d'Albanie, Royaume de Belgique, République du Bénin, République de Bulgarie, Burkina Faso, République du Burundi, Royaume du Cambodge, République du Cameroun, Canada, Canada-Nouveau-Brunswick, Canada-Québec, République du Cap-Vert, République centrafricaine, Communauté française de Belgique, République Fédérale Islamique des Comores, République du Congo, République Démocratique du Congo, République de Côte d'Ivoire, République de Djibouti, Commonwealth de la Dominique, République Arabe d'Egypte, République Française, République Gabonaise, République de Guinée, République de Guinée-Bissau, République de Guinée équatoriale, République d'Haïti, République Démocratique Populaire Lao, République du Liban, Grand-Duché de Luxembourg, République de Macédoine, République de Madagascar, République du Mali, Royaume du Maroc, République de Maurice, République Islamique de Mauritanie, République de Moldavie, Principauté de Monaco, République du Niger, République de Pologne (statut d'observateur), Roumanie, République du Rwanda, Sainte-Lucie, République de St-Thomas-et-Prince, République du Sénégal, République des Seychelles, Confédération Suisse, République du Tchad, République du Togo, République de Tunisie, République du Vanuatu, République Socialiste du Vietnam.

[57] Voir liste figurant dans les Actes de cette Conférence, *op. cit.*, pp. 241-242.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP

2. Le système institutionnel de la Francophonie internationale



Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 91.178.255.179 - 18/11/2016 15h05. © CRISP