

DES DYNAMIQUES DE LA FRANCOPHONIE

PAR

Thi Hoai Trang PHAN

La francophonie a beaucoup évolué depuis que, il y a de cela plus d'un siècle, le géographe français Onésime Reclus l'a définie comme « *l'ensemble des populations parlant français* »¹ dans le monde. A cette époque, l'Empire français était à son apogée et présent sur tous les continents ; l'expansion coloniale a sans doute donné naissance à la première francophonie. Cette francophonie, au sens linguistique et géographique, s'est ensuite plongée dans l'oubli, avant d'être ressuscitée dans les années 1960, marquées par la décolonisation et l'émancipation de plusieurs « jeunes nations », en Afrique en particulier. Une autre francophonie est née dans ce contexte, sous l'impulsion des inspirateurs et fondateurs du projet francophone post-colonial comme Léopold Sédar Senghor, Habib Bourguiba, Hamani Diori et Norodom Sihanouk². Depuis, la francophonie, dotée d'institutions, s'est agrandie en accueillant à chacun de ses sommets successifs de nouveaux Etats membres, devenant ainsi un pôle mondial de solidarité au service de la paix et du développement. Au seuil du troisième millénaire, la francophonie relève les défis de la mondialisation. La troisième francophonie, celle d'aujourd'hui, peut se définir comme un acteur géoculturel dans la mondialisation, acteur encore peu connu dans le système international aujourd'hui.

« Si l'on a jusqu'à présent prêté peu d'attention à ces aires géoculturelles, c'est notamment parce que les grilles d'analyse politique, stratégique et même économique qui restent largement centrées sur l'Etat territorial ne permettent guère de saisir la montée en puissance des facteurs géoculturels. Cela est également attribuable au fait que l'importance accordée aux enjeux qui retiennent l'attention médiatique est largement influencée par les puissances en fonction de leurs intérêts matériels. »³, soulignent Joëlle Farchy et Jean Tardif dans leur ouvrage *Les Enjeux de la mondialisation culturelle*. Or, les unions géoculturelles prennent une importance croissante dans le contexte de la mondialisation, en particulier avec l'émergence de la diversité culturelle comme enjeu politique du XXI^e siècle. Elles deviennent des « acteurs de la troisième mondialisation à construire »⁴, selon les termes de Dominique Wolton. Dans cette troisième mondialisation, la diversité culturelle n'est plus simplement une réalité, un fait, mais « une valeur pour organiser la cohabitation des cultures »⁵. Dans ce contexte, les « ensembles culturels »⁶, au sens donné par Léopold Sédar Senghor, c'est-à-dire, les aires linguistiques reposant sur une langue partagée, la solidarité et le partage de valeurs, peuvent

Maître de conférences associée en Science politique à l'Université Jean-Moulin (Lyon III, France). L'auteur tient particulièrement à remercier Frédéric Ramel, professeur des Universités en Science politique, pour ses conseils et orientations en ce qui concerne la mobilisation de théories dans le cas de la francophonie.

¹ Xavier DENIAU, *La Francophonie*, PUF, Paris, 2001 (5^e éd.), p. 10.

² Léopold Sédar Senghor (1906-2001), ancien Président du Sénégal, Académicien français, a été l'inspirateur et le promoteur du mouvement francophone ; Habib Bourguiba (1903-2000), ancien Président de la Tunisie, réformateur de la société tunisienne et militant du droit des femmes, a été un actif ambassadeur de la Francophonie ; Hamani Diori (1916-1989), ancien Président du Niger, symbole de l'émancipation de l'Afrique subsaharienne, a été un infatigable acteur de la création d'une communauté francophone ; Norodom Sihanouk (1922-), ancien Roi du Cambodge, a appuyé le mouvement francophone dès ses premières années.

³ Joëlle FARCHY / Jean TARDIF, *Les Enjeux de la mondialisation culturelle*, Hors commerce, Paris, 2006 p. 68.

⁴ Dominique WOLTON, *Demain la Francophonie*, Flammarion, Paris, 2006, p. 40.

⁵ *Ibid.* p. 35.

⁶ Léopold Sédar SENGHOR, « La Francophonie et le français », *Liberté 5 – Le dialogue des cultures*, Seuil, Paris, 1993, p. 138.

apporter une réponse au risque de la culture comme « *identité refuge* »⁷ ou du communautarisme. Et, de ce fait, les aires culturelles trouvent toute leur place dans la mondialisation.

L'ensemble culturel de langue française que Senghor a mentionné dans les années 1970 et devenu la Francophonie plus tard, correspond bien à cette définition. A l'heure actuelle, le concept d'« union géoculturelle » est plus approprié à la Francophonie. L'union géoculturelle est un rassemblement géopolitique fondé sur une langue commune et voué au dialogue interculturel. C'est précisément ce dialogue qui fonde son rôle politique international et non l'inverse. Les pays qui composent une union géoculturelle se trouvent le plus souvent disséminés sur la planète et forment des « continents logiques ». Ce sont aussi des communautés de destin issues d'une histoire commune, mais déterminées à la transcender.

La Francophonie est aujourd'hui l'union géoculturelle la mieux organisée. Par rapport aux autres ensembles culturels, elle a pris les devants en termes d'organisation politique, d'actions de coopération et de budgets. En outre, c'est une communauté ouverte qui s'agrandit, tandis que pour d'autres, tel le Commonwealth, le cercle est maintenant fermé. Elle accueille en son sein des membres qui n'ont jamais été des colonies françaises ou belges, comme c'est le cas, par exemple, des membres d'Europe centrale et orientale. Depuis le premier Sommet francophone, la Communauté francophone n'a cessé d'augmenter le nombre de ses membres : ils sont 75 aujourd'hui – sans compter les pays sur liste d'attente –, contre 43 au premier sommet, en 1986, et tous les continents y sont présents. Cependant, cet élargissement n'est pas sans poser problème : des voix s'élèvent pour réclamer un approfondissement, ce qui suppose que la Francophonie précise sa raison d'être et se centre alors sur son corps de métier en cessant, comme cela a déjà été malheureusement le cas, d'admettre des pays sans engagement francophone réel.

A l'heure actuelle, la francophonie comporte deux échelles d'organisation. L'échelle intergouvernementale est incarnée par les chefs d'Etat et de gouvernement réunis tous les deux ans dans les sommets francophones et se traduit en action par l'intermédiaire à la fois de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et des institutions reconnues par la Charte de la Francophonie. Cette Communauté francophone, que l'on désigne le plus souvent par le terme « Francophonie » avec un « F » majuscule, est un espace organisé d'Etats et de gouvernements partageant le français, qui ont décidé de construire un pôle de diversité, de solidarité et de dialogue dans la mondialisation. A l'échelle de la société civile, la francophonie correspond aux réseaux associatifs nationaux, régionaux ou internationaux des institutions comme des individus utilisant la langue française pour leurs projets communs, projets qui peuvent être aussi bien professionnels que culturels ou linguistiques. Il s'agit là de la francophonie avec un « f » minuscule, qui comprend tous les individus, des groupes d'individus ou des peuples partageant le français et agissant dans des domaines d'activités divers. Cette francophonie, à la fois l'origine et le compagnon fidèle de la Francophonie institutionnelle, coïncide bien avec la montée du mouvement associatif et de la société civile des dernières décennies en tant qu'acteurs du dialogue des cultures à l'échelle mondiale, révélant bien que les dialogues ne sont plus uniquement institutionnels, loin s'en faut.

Comment cet ensemble francophone a-t-il été élaboré ? Comment la F(f)rancophonie s'est-elle transformée au cours des années pour passer d'une acception avant tout linguistique à celle, plus politique, d'un espace partageant des valeurs communes ? En d'autres termes, quels sont les moteurs du projet francophone dessiné ci-dessus ? Autant

⁷ Dominique WOLTON, *Demain...*, *op. cit.*, p. 34.

de questions que nous entendons aborder ici, non sans avoir préalablement posé un cadre théorique.

LA POLITIQUE POST-INTERNATIONALE, UN PARADIGME PERTINENT POUR ANALYSER LA FRANCOPHONIE

Le paradigme de la politique post-internationale (ou du modèle de la « *turbulence* »⁸) façonné par James N. Rosenau n'est pas sans intérêt pour une analyse de la F(f)rancophonie.

Dans son célèbre *Turbulence in World Politics*⁹, J. Rosenau propose des éclairages qu'on peut qualifier d'hétérodoxes au regard des matrices théoriques de la discipline qu'incarnent le libéralisme et le réalisme classiques¹⁰. Son analyse repose sur les interactions sur la scène mondiale, ainsi que sur une approche par le changement. Du point de vue du diagnostic, Rosenau identifie une série de transformations saillantes de nature globale qui affectent profondément notre appréhension des relations internationales : la dynamique technologique issue de la révolution micro-électronique, l'émergence d'enjeux déterritorialisés (pandémies, pollution, trafic de stupéfiants...), la capacité déclinante des Etats à traiter ces enjeux, l'essor de réponses transnationales ou sub-étatiques face à ce vide laissé par les Etats, le développement de connaissances individuelles pour juger le monde aujourd'hui qui favorisent de nouvelles orientations¹¹. A la fois rapides et profonds, ces changements incarnent, selon Rosenau, des tendances majeures, qui ont pour résultat « *une multiplicité de dynamiques contradictoires qui expliquent les formes variées de comportement et les degrés de conflit et de coopération entre différents acteurs* »¹². Surgissent ainsi des anomalies que l'ancien paradigme hégémonique d'obédience waltzienne ne parvient pas à expliquer¹³.

Cette situation empirique et cette incapacité théorique conduisent Rosenau à élaborer un nouveau paradigme. Ce dernier repose sur le constat de la co-existence de deux mondes : le monde stato-centré, qui comprend des *sovereign-bound actors* – c'est-à-dire les Etats évoluant dans un environnement caractérisé par la réciprocité –, et le monde multi-centré, composé par des *sovereign-free actors*. Pour Rosenau, le monde multi-centré ne détermine ni ne subordonne le monde historique stato-centré. Et l'auteur, loin de chercher à évacuer les Etats, s'efforce plutôt de saisir les liens existant entre les deux catégories d'acteurs.

Afin de saisir le changement, Rosenau identifie trois paramètres globaux : le micro – celui des individus et de la révolution des talents –, le macro-micro – structure de l'autorité qui lie les collectivités aux citoyens et subit une relocalisation – et le macro – structure de la politique globale affectée par des bifurcations. Ces trois paramètres, qui peuvent chacun être un vecteur de bifurcation¹⁴, sont le premier outil conceptuel élaboré par Rosenau pour saisir les dynamiques de la nouvelle époque dans laquelle nous évoluons. Rosenau porte en outre son regard sur les tensions entre le niveau intégré et le niveau local : il s'agit d'identifier les tendances à l'intégration politique générant des crispations, voire des résistances, autrement

⁸ Les deux qualificatifs sont interchangeables. Cf. James N. ROSENAU / Mary DURFEE, *Thinking Theory Thoroughly. Coherent Approaches to an Incoherent World*, Westview Press, Boulder, 2000 (2nde éd.), p. 50.

⁹ James N. ROSENAU, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

¹⁰ Pour une comparaison systématique des trois paradigmes, cf. le chapitre 5 de James N. ROSENAU / Mary DURFEE, *op. cit.*, pp. 76-93.

¹¹ James N. ROSENAU, *op. cit.*, pp. 12-13.

¹² James N. ROSENAU / Mary DURFEE, *op. cit.*, p. 48.

¹³ James N. ROSENAU, *op. cit.*, pp. 245-246.

¹⁴ Cf. James N. ROSENAU / Mary DURFEE, *op. cit.*, pp. 52 et suiv.

dit de la fragmentation, d'où le concept de « *fragmegration* » pour appréhender les « *forces fragmentantes de la localisation et les forces intégratives de globalisation* »¹⁵. Enfin, l'auteur s'intéresse à la question identitaire : selon lui, les communautés, quelle que soit leur nature (interindividuelle, nationale...), ne peuvent s'adapter à l'espace globalisé sans que « *leurs membres partagent une unité imaginée et [aient] les moyens de livrer un sens concret des nœuds qu'ils imaginent comme liens* »¹⁶ ; autrement dit, pour survivre dans ce nouvel espace, elles doivent renforcer leurs ressources matérielles autant que leurs attaches imaginaires.

Deux raisons majeures expliquent la mobilisation *in situ* de Rosenau. Elles tiennent moins au fait d'écrire en français dans le champ des relations internationales – on sait que la réception de Rosenau a suscité beaucoup plus d'échos en France que dans le monde anglo-saxon – qu'à la nature de l'objet et à la façon de le rendre intelligible. Sur le plan ontologique, quand bien même Rosenau insiste sur l'organisation de plus en plus dense des réseaux, il n'entreprind pas une mise à l'écart définitive des Etats, mais pense les interrelations entre les acteurs : or, la F(f)rancophonie est un objet rétif à une lecture monocorde qui attribuerait aux acteurs étatiques une préséance ; elle témoigne d'une réalité plurielle d'acteurs déployant des liens, notamment sur le plan décisionnel. Le second facteur nous poussant à mobiliser l'appareil analytique développé par Rosenau est d'ordre épistémologique : la posture de Rosenau ne consiste ni à produire un modèle de cause unique¹⁷, ni à souscrire à un programme de recherche dans le sens de Lakatos – un corps d'assertions communément partagées enrichies par des propositions auxiliaires¹⁸ ; l'auteur entend plutôt penser la complexité des relations entre acteurs sur la scène mondiale en mobilisant l'analyse multifactorielle. Or, rendre intelligibles les acteurs et moteurs de la francophonie revient à mettre en évidence une pluralité de dimensions, des réseaux associatifs à la question identitaire.

En d'autres termes, si Rosenau ne prend pas en considération les communautés géoculturelles, il fournit néanmoins des clefs d'intelligibilité qui peuvent être appliquées au cas francophone. L'objet du présent article est d'examiner la dynamique de la F(f)rancophonie à l'aune des trois paramètres globaux et de la problématique identitaire mis en exergue par cet auteur. Plus précisément, il s'agira d'identifier les transformations du niveau macro dans le monde francophone, de souligner les interactions entre les acteurs stato-centrés et libres de souveraineté, mais aussi de penser la convergence entre communauté matérielle et communauté imaginée à l'échelle francophone.

Sur le plan méthodologique, nous opérerons en trois temps. En premier lieu, nous entendons identifier les réseaux associatifs animant l'univers francophone¹⁹. Ensuite, nous nous intéresserons aux liens entre les deux mondes – autrement dit à ce que Rosenau nomme l'*overlap* –, en examinant la reconnaissance juridique des acteurs associatifs – accréditation pour décision –, le nombre de conférences parallèles et/ou en commun – organisation des rencontres diplomatiques – et l'existence d'opérateurs techniques – délégation de services. Enfin, nous observerons le discours identitaire tenu par les acteurs

¹⁵ James N. ROSENAU, *The Study of World Politics. Globalization and Governance*, vol. II, Routledge, Londres / New York, 2006, p. 86.

¹⁶ *Ibid.*, p. 56.

¹⁷ James N. ROSENAU, *Turbulence...*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁸ Ainsi, Rosenau n'est pas cité dans un ouvrage se fixant pour objectif de fonder un programme de recherche en Relations internationales, celui de Colin ELMAN / Miriam FENDIUS ELMAN (dir.), *Progress in International Relations Theory. Appraising the Field*, MIT Press, Cambridge, 2003.

¹⁹ Il renvoie à l'un des éléments que Rosenau recense au titre de source de la turbulence globale. Cf. James N. ROSENAU, *Turbulence...*, *op. cit.*, p. 61.

gouvernementaux suite à la relance du projet francophone à la fin des années 1990 et les tensions qui en découlent.

En adoptant une telle posture post-internationale, nous entendons mettre en relief trois éléments. Le premier est que les moteurs initiaux du projet francophone sont de nature sociale et révèlent, d'une part, l'apparition d'un monde multi-centré francophone dans la seconde moitié du XX^e siècle et, d'autre part, le caractère plus lent de l'expression interétatique du projet. Ensuite, nous montrerons que les institutions actuelles reposent sur une articulation entre les deux corps d'acteurs identifiés par Rosenau, *sovereign-bound* et *sovereign-free*, et reflètent donc bien la nature des interactions entre les deux mondes dans une perspective coopérative. Enfin, nous décrivons la nature identitaire du projet francophone, qui repose sur le partage et la diffusion de valeurs communes : la substance de l'objet francophone révèle, dans la lignée de la pensée de Rosenau, une recomposition des identités sous l'effet de la globalisation – un phénomène décrit et intégré dans sa réflexion –, ainsi que le caractère non linéaire des changements, car le partage ne signifie pas uniformité – le caractère non téléologique des changements globaux est également souligné par Rosenau²⁰, notamment lorsqu'il réfléchit à la dimension conflictuelle des faits post-bipolaires²¹.

LA GENESE DU PROJET FRANCOPHONE MULTILATERAL

C'est à partir de la création de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) en 1970 que la Francophonie intergouvernementale apparaît. Toutefois, la francophonie associative existait déjà : « *il faut bien comprendre que le projet francophone n'a pas été élaboré par des Etats. Il tire une large part de sa puissance de rêve et d'attraction des discussions innombrables et des propositions des animateurs et des militants des nombreuses 'ONG', associations francophones les plus diverses, nationales et internationales, qui sont nées et ont proliféré depuis la deuxième guerre mondiale.* »²² Cette précocité illustre la présence de « *fondations structurelles* »²³ pour le monde multi-centré francophone : la présence de réseaux associatifs organisés dans une période marquée par la décolonisation – autrement dit la fin de la domination française. Il est à souligner qu'à cette époque, le projet francophone n'avait pas encore de dimension stato-centrée, malgré les actions militantes des présidents fondateurs, dont Léopold Sédar Senghor, et de plusieurs individus et associations « *francophonistes* »²⁴, selon le terme utilisé par Christophe Traisnel. La France du général de Gaulle ne voulait pas s'y impliquer ouvertement de peur d'être taxée de néocolonialiste. Elle continuait à tisser des liens bilatéraux privilégiés avec l'Afrique francophone, dont le symbole a été la création du Sommet France-Afrique en 1973. Le Canada, qui ne voulait pas l'autonomie du Québec au sein de la Francophonie, n'y était pas favorable. Ce qui explique que la Francophonie des sommets n'a pas pu avoir lieu dès le début.

²⁰ Sur ce caractère non téléologique, cf. Dario BATTISTELLA, *Théories des relations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 195.

²¹ Cf. en particulier Yale H. FERGUSON / James N. ROSENAU, « De la superpuissance avant et après le 11 septembre 2001 : une perspective post-internationale », *Etudes internationales*, vol. XXXV, n° 4, déc. 2004, pp. 623-639.

²² Serge ARNAUD / Michel GUILLOU / Albert SALON, *Les Défis de la Francophonie pour une mondialisation humaniste*, Alphonse, Paris, 2005, p. 148.

²³ Sur les « *fondations structurelles du monde multi-centré* » de façon globale, cf. James N. ROSENAU, *Turbulence...*, *op. cit.*, p. 253.

²⁴ Christophe TRAISNEL, *Francophonie, francophonisme, groupe d'aspiration et formes d'engagement*, Ed. Panthéon-Assas, Paris, 1998.

Les premières associations francophones datent des années 1950 et 1960. Ce sont surtout les Africains et les Québécois qui sont à l'origine de ces mouvements. Il convient de souligner que plusieurs idéaux francophones aujourd'hui reconnus, tels que le dialogue des cultures, la conception européenne des libertés et de la démocratie, l'universalité des droits de l'homme, la diversité culturelle et linguistique, la primauté de l'éducation..., ont été mis en avant par ces premières associations francophones dès le début.

La marche vers la Francophonie institutionnelle, chacun se l'accorde, a été particulièrement lente. Elle confirme l'idée avancée par Rosenau selon laquelle le monde stato-centré est plus lent dans son rapport au changement²⁵. Léopold Sédar Senghor, alors Président du Sénégal, a exposé pour la première fois son projet de « Communauté francophone », qu'il appellera plus tard la « Communauté organique », aux chefs d'Etat africains réunis à Tananarive (Madagascar) lors du sommet de l'Organisation commune africaine et malgache (OCAM) en juin 1966.

En 1970, les trois présidents du Sénégal (Léopold Sédar Senghor), de la Tunisie (Habib Bourguiba) et du Niger (Hamani Diori) réussissent à réunir dans la capitale de ce dernier Etat, Niamey, les représentants de 21 pays et gouvernements de 18 pays²⁶. Là est adopté le Traité constitutif de l'Agence de coopération culturelle et technique. Certes, cette Agence n'est pas la « Communauté organique » voulue par Senghor, car elle ne s'occupe, en principe, que de coopération culturelle et technique, comme sa dénomination l'indique. « Néanmoins, elle reposait sur un traité en bonne et due forme, qui fut progressivement ratifié par ses signataires [...] La Francophonie intergouvernementale acquérait ainsi une existence et disposait d'un instrument d'action »²⁷.

Les dix-huit pays fondateurs de l'ACCT sont progressivement rejoints, durant les trois décennies suivantes, par une quarantaine de nouveaux Etats d'Asie, d'Afrique et d'Europe. Le nombre de membres passe ainsi de 21 en 1970 à 51 en 1997, pour atteindre 75 aujourd'hui. Au cours de ce long parcours historique, la Francophonie a plongé ses racines sur tous les continents.

Le projet du président Léopold Sédar Senghor et de ses collègues africains, auxquels s'est joint, pour l'Asie, le roi du Cambodge Norodom Sihanouk, ne peut aboutir, malgré l'insistance de Senghor, que lorsque de nouveaux Premiers ministres, Brian Mulroney pour le Canada et Robert Bourassa pour le Québec, s'entendent, fin 1985, sur la formule éprouvée du « *gouvernement participant* », pour permettre à Québec de se présenter comme membre de la Francophonie.

Le président français François Mitterrand peut alors inviter les « chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français » à une première rencontre, les 17-19 février 1986, à Versailles. On choisira plus tard de lui substituer l'expression « ayant le français en partage ».

La Communauté francophone est officiellement créée lors de ce premier Sommet de la Francophonie, avec pour objectif principal de mettre en place une coopération multiforme entre ses membres pour la paix et le développement.

²⁵ James N. ROSENAU, *Turbulence...*, *op. cit.*, pp. 250 et suiv.

²⁶ Bénin, Burundi, Canada, Côte d'Ivoire, France, Gabon, Haute-Volta, Luxembourg, Mali, Ile Maurice, Monaco, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam.

²⁷ Serge ARNAUD / Michel GUILLOU / Albert SALON, *op. cit.*, p. 154.

Il faudra cependant encore onze ans pour qu'une Charte de la Francophonie soit adoptée, lors du Sommet d'Hanoi, en 1997. Pendant cette période, des instances informelles ont été mises en place et des coopérations entreprises. Cela a été une période d'expérimentation riche en innovations et avancées. Au Sommet de Cotonou en 1995, les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de la création d'un poste de Secrétaire général de la Francophonie.

La formulation juridique de la Francophonie des Sommets aurait dû naturellement faire l'objet d'un nouveau traité. Cependant, du fait des craintes de certains Etats de ne pouvoir le faire ratifier et, surtout, de la « peur » du Québec qu'à cette occasion le Canada fédéral ne revienne sur sa participation au Sommet en tant que « gouvernement participant », il a finalement été décidé de ne pas rédiger un nouveau texte, mais d'utiliser le Traité de Niamey et de nicher au sein de l'ACCT les instances de la Communauté francophone : la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, la Conférence ministérielle de la Francophonie et le Conseil permanent de la Francophonie.

C'est ainsi que le Sommet d'Hanoi en 1997 a adopté la Charte de la Francophonie par amendement de la Charte de l'ACCT et désigné Boutros Boutros-Ghali, ancien Secrétaire général de l'ONU, comme premier Secrétaire général de la Francophonie. A son initiative, l'ensemble institutionnel francophone a pris le nom d'Organisation internationale de la Francophonie, « *entité virtuelle et sans fondement juridique* »²⁸, et l'ACCT, celui d'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

En 2002, au Sommet de Beyrouth, l'ancien Président du Sénégal, Abdou Diouf, a succédé à Boutros Boutros-Ghali. En 2004, au Sommet d'Ouagadougou, les chefs d'Etat et de gouvernement ont officiellement demandé au Secrétaire général de la Francophonie de « *formuler, dans la perspective de la Conférence ministérielle de décembre 2005, des propositions les conduisant à prendre toutes décisions appropriées* »²⁹ pour « *parachever la réforme institutionnelle engagée au Sommet de Maurice puis de Hanoi* ». Ainsi, la Charte de la Francophonie de 1997 a été amendée en novembre 2005, à Antananarivo, afin de « *mieux fonder la personnalité juridique de l'OIF et de préciser le cadre d'exercice des attributions du Secrétaire général* »³⁰. L'ACCT est alors devenue l'Organisation internationale de la Francophonie.

Ainsi, l'histoire de la Francophonie montre que les associations francophones ont influencé et inspiré la politique internationale francophone des Etats et les gouvernements membres. Cela étant, le paradigme de la politique post-internationale ne constitue pas seulement une ressource afin d'envisager un décentrement quant aux acteurs sur la scène mondiale. L'étude de l'objet francophone permet également de corroborer l'idée selon laquelle les interactions entre acteurs de nature différente constituent un élément central des relations internationales contemporaines.

LA DYNAMIQUE INSTITUTIONNELLE FRANCOPHONE : ARTICULATION DES ACTEURS SOCIETAUX ET ETATIQUES

²⁸ Michel GUILLOU, *Francophonie-puissance. L'équilibre multipolaire*, Ellipses, Paris, 2005, p. 22.

²⁹ *Cadre décennal de la Francophonie*, Document du Sommet francophone de Ouagadougou, 2004.

³⁰ Préambule de la *Charte de la Francophonie* adoptée le 23 novembre 2005 par la Conférence ministérielle de la Francophonie, Antananarivo (Madagascar).

La F(f)rancophonie incarne elle-même « *une société délibérante à plusieurs niveaux de l'associatif à l'institutionnel* »³¹. Cette articulation entre mondes multi-centré et stato-centré se manifeste du point de vue institutionnel par une reconnaissance officielle des acteurs sociétaux. Elle aboutit, de plus, à une série d'actions concrètes. Par là, ces liens confirment le point de vue de Rosenau selon lequel les deux mondes ne se conçoivent pas seulement sous le prisme de l'antagonisme, mais aussi selon les termes de la coopération : preuve que « *plusieurs activités et situations poussent les acteurs de l'un des deux mondes à croiser leurs ressources, leurs soutiens, leurs idées sans questions de surveillance, d'obéissance ou de légitimité* »³².

La reconnaissance officielle des acteurs sociétaux

Étudions l'organigramme actuel de la Francophonie institutionnelle, qui se compose des instances politiques (Sommet, Conférence ministérielle et Conseil permanent), du Secrétaire général, de l'opérateur principal (OIF) et des opérateurs directs et reconnus (AUF³³, AIMF³⁴, TV5Monde et Université Senghor d'Alexandrie), des organes consultatifs (APF³⁵, Confémén³⁶ et Conféjes³⁷). Cette disposition des institutions francophones est bien le fruit de l'histoire du mouvement francophone. Nous y retrouvons les deux échelles des relations internationales pour former la politique francophone : celle intergouvernementale incarnée par les instances et l'opérateur principal, celle de la société civile incarnée par les opérateurs directs (AUF, AIMF) et l'APF.

L'approche transnationaliste développée par Rosenau convient le mieux pour appréhender la Francophonie, en ce sens que les associations sont des acteurs à part entière de la politique francophone et qu'il y a des liens d'interdépendance reliant entre eux l'ensemble des acteurs, étatiques et non étatiques. L'Organisation internationale de la Francophonie travaille toujours avec la société civile. Des réseaux d'organisations non gouvernementales (ONG), d'universités, de parlementaires, de maires, d'acteurs culturels... participent à la vie de l'Organisation, soit au titre d'opérateurs reconnus, tels que l'AUF et l'AIMF, soit par le canal de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) francophones, qui réunit actuellement 63 OING accréditées ayant le statut consultatif auprès de l'OIF, ainsi que des associations inscrites au Répertoire de l'OIF.

Le jeu à deux niveaux et ses produits

Le rôle d'information et de conseil des OING-OSC accréditées auprès de l'OIF

Le statut consultatif permet surtout aux OING-OSC (organisations de la société civile) accréditées de se présenter aux réunions des instances de l'OIF et des opérateurs directs et reconnus de la Francophonie. Ainsi, elles peuvent participer à la politique de coopération et à la programmation de ces institutions francophones.

Depuis 1994, plusieurs conférences des OING-OSC francophones se sont déjà tenues, chacune sur un thème particulier d'intérêt public : « Convergences francophones » (Paris, 1994), « Solidarité francophones » (Genève, 1996), « Se développer autrement »

³¹ Thi-Hoai-Trang PHAN, *La Francophonie au Vietnam, de la colonisation à la mondialisation : un enjeu identitaire*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Jean-Moulin (Lyon III, France), 2005, p. 254.

³² James N. ROSENAU, *Turbulence... op. cit.*, p. 278.

³³ Agence universitaire de la Francophonie.

³⁴ Association internationale des maires francophones.

³⁵ Assemblée parlementaire de la Francophonie.

³⁶ Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage.

³⁷ Conférence des ministres de la Jeunesse et du Sport des pays ayant le français en partage.

(Cotonou, 1999), « Le développement par la paix » (Québec, 2000)... Lors de la 5^e conférence organisée à Ouagadougou en 2005, les OING accréditées ont apporté, dans leur domaine de compétence respectif, leur contribution à la Programmation quadriennale (2006-2009) de l'OIF. La dernière conférence, qui s'est tenue du 23 au 25 juin 2010 sous la présidence du Secrétaire général de la Francophonie, avait pour thème « le partenariat OIF-OING/OSC, dix ans après la Déclaration de Bamako ».

L'organisation de conférences n'a été la seule initiative de la Francophonie institutionnelle pour regrouper les OING-OSC francophones. Cette dernière finance aussi le portail Internet dédié aux organisations de la société civile francophone, qui a pour objectifs d'assurer une meilleure visibilité de leurs activités et de favoriser la communication entre elles.

Ces outils d'information et de concertation entre la Francophonie institutionnelle et les OING-OSC ont déjà eu des résultats indéniables. Plusieurs revendications de la société civile francophone sont prises en compte dans les orientations politiques de la Francophonie, à savoir les politiques de promotion de la démocratie et des droits de l'homme³⁸, de préservation de l'environnement et de diversité culturelle³⁹, entre autres.

Le rôle d'opérateurs techniques de la Francophonie des OING accréditées

Les OING francophones jouent aussi le rôle d'opérateurs techniques pour les institutions de la Francophonie dans la mise en œuvre des programmes de coopération ayant lien avec les quatre grandes missions de la Francophonie⁴⁰, en particulier dans les pays francophones du Sud. Dans ce domaine, on peut dire que la société civile a pu affirmer et faire prévaloir son rôle d'acteur de terrain. Les activités des OING francophones servent ainsi à relayer efficacement, sur le terrain, les actions de la Francophonie institutionnelle. A titre d'exemples, citons la Solidarité laïque, qui agit contre les inégalités et les exclusions dans l'espace francophone, le Groupement des retraités éducateurs sans frontières, qui intervient sur les projets d'enseignement de longue durée, d'apprentissage du français, le Groupe d'études et de recherche sur la démocratie et le développement économique et social (GERDDES-Afrique), qui participe conjointement avec la Délégation aux droits de l'Homme et de la démocratie de l'OIF aux missions de surveillance des élections dans les pays francophones d'Afrique, ou encore le Conseil francophone de la chanson, qui contribue à la promotion des musiques francophones du Sud et des industries culturelles du Sud en général.

En enrichissant le terreau théorique par son principe d'univers des réseaux, le transnationalisme permet de prendre en considération la francophonie associative, indissociable de la Francophonie institutionnelle, hier comme aujourd'hui. Ainsi, le transnationalisme de Rosenau permet de rendre compte des deux dimensions, intergouvernementale et associative, qui caractérisent la Francophonie.

³⁸ Cf. la Déclaration des ministres et chefs de délégation des Etats et gouvernements des pays ayant le français en partage, réunis à Bamako pour le Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

³⁹ L'une des grandes victoires de la collaboration entre l'OIF et les OING dans ce domaine est l'aboutissement de la Convention internationale sur la promotion et la préservation des expressions culturelles de l'Unesco.

⁴⁰ Il s'agit de : 1) promouvoir la langue française, la diversité culturelle et linguistique ; 2) promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'homme ; 3) appuyer l'éducation, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche ; 4) développer la coopération au service de la solidarité et du développement durable

Cependant, le moteur de la F(f)rancophonie ne s'explique pas seulement par l'existence de porteurs. Elle repose également sur un contenu d'ordre identitaire qui fait sens. Là encore, le point de vue de Rosenau offre un cadre de réflexion qui peut faire l'objet d'une application.

LA DYNAMIQUE IDENTITAIRE OU L'ECLAIRAGE PAR LA « COMMUNAUTÉ IMAGINÉE »

Rosenau soutient que les turbulences globales affectent les identités. Les relations entre événements extérieurs voire intégration supranationale et appartenances sociales avaient déjà fait l'objet d'une investigation sociologique comme le révèlent les travaux de Marcel Mauss ou de Norbert Elias. L'originalité de la réflexion proposée par Rosenau réside de penser « à nouveau » cette relation en l'insérant dans l'espace globalisé⁴¹. La création d'une nouvelle communauté et son développement résultent du partage de valeurs communes et de l'imaginaire qui l'entoure. Son sort est tributaire de l'intensité du partage, d'un soutien matériel nécessaire pour maintenir les « nœuds » entre les membres, l'absence d'un ou plusieurs sous-groupes qui cherchent à s'éloigner du noyau dur de la communauté⁴². La F(f)rancophonie incarne une communauté « inclusive » selon les critères de Rosenau qui use de ressources matérielles et d'un imaginaire afin de renforcer son appartenance au sein de l'espace globalisé. Toutefois, elle peut présenter une fragilité interne dans le sens où des Etats membres diffusent une conception de l'appartenance francophone en termes distincts.

La constitution d'une « communauté imaginée » francophone de nature inclusive

Les idées et croyances internationalement partagées qui constituent l'identité francophone sont ses valeurs fondatrices, issues de celles de l'idéal républicain français et de la « *civilisation de l'universel* »⁴³ de Senghor. Les Etats partagent, d'une part, la langue française et, de l'autre, les valeurs de solidarité, de dialogue, de diversité.

Arrêtons-nous plus précisément sur la nature de la communauté qui surgit à travers ces niveaux identitaires. Premièrement, elle renvoie à une communauté intégrative (*inclusive community*). Elle ne répond pas aux critères que Rosenau identifie pour saisir des *splinter communities* fondées sur des dynamiques de fragmentation – l'auteur prend l'exemple de la Tchéchénie soutenue par le réseau d'une diaspora⁴⁴. Deuxièmement, les membres de la communauté francophone de nature inclusive évoluent dans un cadre qui répond à une conception de l'identité qui n'est pas celle à somme nulle (*nonzero-sum conception of identity*) : Rosenau insiste sur le fait qu'un individu ou une population peut partager une multitude d'identités qui ne sont pas forcément exclusives l'une de l'autre⁴⁵. Troisièmement, cette communauté se veut de plus en plus « embrassante », grâce à un nouvel imaginaire qui se veut une réponse aux attentes de la mondialisation plus humaine, voire « humaniste »⁴⁶ : faire valoir les idéaux de solidarité, de dialogue et de diversité pour un développement durable est une ambition qui devient première.

⁴¹ James N. ROSENAU, *The Study...*, *op. cit.*, pp. 55-62.

⁴² *Ibid.*, p. 57.

⁴³ Senghor s'est inspiré de l'idée de la Civilisation de l'Universel de Pierre Teilhard de Chardin, en lui conférant la notion de révolution culturelle fondée sur le dialogue des races, des peuples, des civilisations, des nations...

⁴⁴ James N. ROSENAU, *The Study...*, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 61.

⁴⁶ Michel GUILLOU, *op.cit.*

Plusieurs actions francophones montrent la volonté de réaliser cet idéal de mondialisation humaniste. La Francophonie a refusé que les biens et services culturels soient assimilés à des marchandises comme les autres. Elle a joué un rôle de précurseur dans ce dossier, a fait de la diversité culturelle une priorité stratégique de son action. En 1999, au Sommet francophone de Moncton (Canada), les chefs d'Etat et de gouvernement ont affirmé le droit pour chaque Etat et gouvernement de définir librement ses politiques culturelles. Le 15 juin 2001, à l'issue de la troisième Conférence ministérielle sur la culture organisée à Cotonou, les ministres ont, pour la première fois, appelé à la création d'un instrument juridique contraignant sur la diversité culturelle. Au Sommet francophone de Beyrouth, en 2002, puis à Ouagadougou, en 2004, les chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie ont décidé de s'engager activement en faveur de l'adoption par l'UNESCO d'une Convention internationale sur la diversité culturelle. La Francophonie a, depuis, mené son action en collaboration avec ses partenaires d'autres grands espaces linguistiques, ainsi qu'avec les forums et enceintes internationaux, tel le Réseau international des politiques culturelles (RIPC). Elle a également travaillé étroitement avec les représentants de la société civile, dont notamment les Coalitions pour la diversité culturelle, qui regroupent l'ensemble des acteurs du monde culturel dans 31 pays. Avec d'autres aires linguistiques et culturelles, elle est en première ligne dans le combat pour la ratification de la Convention internationale pour la promotion et la protection des expressions culturelles de l'UNESCO.

En 2002, la Francophonie, en faisant le choix du multilatéralisme, a pris une position commune et non alignée sur la puissance dominante quant à l'intervention militaire en Iraq. Les dirigeants des pays francophones ont apporté au Sommet de Beyrouth leur soutien à l'ONU. Dans un paragraphe ajouté *in extremis* à la Déclaration finale, la Francophonie défend « *la primauté du droit international et le rôle primordial de l'ONU* » et en appelle « *à la responsabilité collective pour résoudre la crise internationale et à l'Iraq pour respecter pleinement toutes ses obligations* ». Face à ces besoins de diversité et de dialogue culturel, la Francophonie possède des ressources : « *ses potentialités en matière de dialogue des cultures sont considérables. En ce sens, elle est un formidable moyen de construire l'avenir en se démarquant de la gangue néocoloniale* »⁴⁷. Elle commence, d'ailleurs, à faire preuve d'une capacité d'influence, comme l'a montré son action pour l'adoption, en 2005, de la Convention de l'UNESCO sur la promotion et la protection des expressions culturelles.

Ces éléments illustrent l'idée d'un lien entre les turbulences globales et l'élaboration d'une communauté imaginée francophone de nature inclusive comme réponse à celles-ci. Toutefois, les contradictions que repère Rosenau à l'échelle globale peuvent aussi surgir à ce niveau.

Une « communauté imaginée » fragilisée ?

On peut s'interroger sur le caractère partagé des valeurs qu'incarne l'institution francophone. L'utilité en termes matériels – tirer des bénéfices de l'adhésion à l'OIIF – n'est pas forcément absente.

Ainsi, la présence de l'Autriche depuis novembre 2004 comme Etat observateur au Sommet suscite plusieurs questionnements, car l'Autriche se trouve dans la sphère culturelle germanophone plutôt que francophone. D'ailleurs, un des représentants autrichiens a déclaré, à la Conférence ministérielle de la Francophonie à Vientiane (Laos) en 2007, qu'une des raisons motivant son pays à rejoindre la Francophonie est qu'elle veut avoir le soutien des pays francophones dans l'obtention d'un siège au Conseil de sécurité de l'ONU.

⁴⁷ Serge ARNAUD / Michel GUILLOU / Albert SALON, *op. cit.*, p. 97.

Quant au Vietnam, où seul 0,5 % de la population est francophone, son retour en Francophonie dans les années 1990 coïncide avec le souhait de son gouvernement de multilatéraliser les relations internationales, d'avoir plusieurs pôles d'appartenance, au lieu d'être sous la tutelle d'une seule puissance ; de plus, la Francophonie lui permet de renforcer ses échanges avec l'Union européenne, à travers l'appui de la France, ainsi qu'avec le Continent noir, très représenté en Francophonie.

Pour ce qui est des pays d'Europe centrale et orientale, le français n'y est ni langue officielle, ni langue de communication et est fortement concurrencé par l'anglais et, dans une certaine mesure, l'allemand. « *Si chacune de ces adhésions répond bien à une stratégie nationale, elles s'inscrivent toutes dans une dynamique historique commune : une volonté de rupture irrémédiable vis-à-vis du bloc de l'Est. Elles procèdent également à une intention identique, celle de légitimer et de crédibiliser, à travers la densification d'alliances, des engagements multipliés* »⁴⁸. L'adhésion de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale à la Francophonie depuis une dizaine d'années n'a pas été sans susciter des questions de cohérence, voire des inquiétudes de la part des membres plus « traditionnels », qui ont été dans la mouvance coloniale.

L'élargissement de l'OIF à des pays très peu francophones révèle un tournant politique de cette organisation dans le contexte actuel de la mondialisation. Le critère linguistique n'est plus éliminatoire pour les nouveaux entrants. Jamais le monde francophone n'a été si diversifié. Le partage d'une langue commune cède la place à celui des valeurs, de l'universalisme francophone.

Ces exemples montrent que le rapport aux valeurs au sein de l'OIF est déterminant et que l'imaginaire sous-jacent à la communauté francophone ne constitue pas le moteur identitaire premier pour les nouveaux entrants. Cette fragilité s'inscrit également au cœur d'un des débats théoriques en Relations internationales, celui de la logique de comportement visant l'intégration des normes internationales⁴⁹. Est-ce l'utilité – raisons instrumentales – que revêt l'adhésion ou bien les propriétés de la norme elle-même – bonne, désirable et appropriée –⁵⁰ ? L'expérience francophone manifeste les deux possibilités pour les acteurs, mais des travaux restent à mener afin d'en évaluer la fonctionnalité respective.

* *

*

Il y a une tendance lourde à confondre ou, pour le moins, associer Francophonie institutionnelle et coopération franco-africaine. Selon Bernard Cassen⁵¹, les unions géoculturelles sont « *des objets politiques non identifiés* ». Cette étude relative aux dynamiques de la francophonie entend apporter des éléments de clarification en la matière, afin de dépasser cette confusion et cette imprécision : ne pas occulter l'origine sociétale du projet

⁴⁸ Sylvie LEMASSON, « L'Atlas d'une nouvelle francophonie européenne : la place et le rôle des pays d'Europe centrale et orientale au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie », Michel GUILLOU / Phan T. H. TRANG (dir.), *Actes des sixièmes Entretiens de la Francophonie*, IFRAMOND, Lyon, 2008, p. 219.

⁴⁹ Définies ici en termes de standards de comportements vers lesquels convergent les attentes des acteurs.

⁵⁰ Martha FINNEMORE / Kathryn SIKKINK, « International norm dynamics and political change », *International Organization*, vol. LII, n° 4, aut. 1998, p. 913.

⁵¹ Bernard CASSEN, in Agence universitaire de la Francophonie, *Mondialisation et Francophonie*, 3^e Forum de l'an 2000, 29-30 avr. 1998, Palais de l'UNESCO (Beyrouth), Ed. de l'AUUF, Montréal, 1998.

francophone, ne pas oublier l'articulation entre sphère associative et sphère interétatique, insister sur la dimension culturelle sous-jacente à l'OIF. La Francophonie constitue bien une forme inédite de communauté politique par son originalité identitaire et linguistique, sa structure métissée : organisation internationale et société civile, diversité des membres et présence d'acteurs non étatiques et sub-nationaux. Elle n'est cependant pas un objet éloigné des théories des Relations internationales, du seul fait que ces dernières peuvent contribuer à la rendre plus familière, notamment celle de Rosenau.

Le caractère « inédit » de la Francophonie recèle une grande potentialité de recherche en Relations internationales. Françoise Massart-Piérard a bien mis en évidence le défi de la théorie pluraliste se posant à l'objet francophone, en soulignant que « *depuis le Sommet de Hanoï, elle (la Francophonie) émerge comme l'expression d'une nouvelle 'gouvernance'. Intergouvernementalisme et transnationalisme, (néo-)réalisme et idéalisme, dépendance et interdépendance, (néo-)institutionnalisme sont autant de modèles d'explication offerts par les décideurs et/ou les chercheurs pour appréhender cette forme nouvelle de communauté politique dont le paradigme pluraliste pourrait adéquatement rendre compte en soulignant tout à la fois le caractère multicentré des relations qui s'y forment et la place qu'y occupent les acteurs non-étatiques.* »⁵².

Système institutionnel complexe en interaction avec les mutations affectant aujourd'hui les relations internationales, la Francophonie ne peut pas être rendue intelligible à partir d'un socle théorique univoque. C'est dans cette perspective que nous avons mis en avant le paradigme post-international pour étudier l'objet Francophonie au niveau des acteurs et de l'identité. Rendre intelligible un objet à partir d'une boîte à outils, voilà l'une des finalités des théories des Relations internationales⁵³, qui n'ambitionne pas le statut d'explication « générale ». Keohane invite à appliquer le principe « Marple-Dagliesh »⁵⁴. Rosenau adopte un regard similaire lorsqu'il considère la quatrième règle de création théorique⁵⁵.

Une partie seulement du paradigme post-international a fait ici l'objet d'application au projet francophone. Or, d'autres dimensions, en particulier les changements globaux issus du paramètre micro (individuel) mériteraient un surcroît d'investigation. Comme le souligne à juste titre Pascal Vennesson, le propos de Rosenau est bien souvent détourné et marginalisé, alors qu'il constitue une source heuristique⁵⁶.

⁵² Françoise MASSARD-PIÉRARD, « L'Organisation internationale de la Francophonie », *Studia Diplomatica*, vol. LIII, n° 3, 2000.

⁵³ Cette finalité est valable d'ailleurs pour toute théorie, quelle soit scientifique ou philosophique. Cf. Jean LECA, « Théorie politique », in Madeleine GRAWITZ / Jean LECA (dir.), *Traité de science politique*, PUF, Paris, 1986.

⁵⁴ Robert O. KEOHANE, « International relations, old and new », in Robert GOODIN / Hans-Dietrich KLINGEMANN (dir.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

⁵⁵ James N. ROSENAU / Mary DURFEE, *op. cit.*, pp. 230 et suiv.

⁵⁶ Pascal VENNESSON, « S'adapter aux normes internationales : les militaires face à la norme interventionniste », Communication au Congrès de l'Association française de Science politique, Lyon, 2005, disponible sur le site Internet www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/lyon2005.html.