

Communication de Sylvie Lemasson, Maître de conférences des universités à l'Institut d'études politiques de Grenoble

Thème : La Francophonie, un acteur global dans les Relations internationales
« D'un concept géoculturel à une Francophonie institutionnalisée »

Il s'agit dans le cadre de ce premier panel consacré à l'histoire de la Francophonie de présenter la genèse du mouvement francophone fondé par Léopold Sédar Senghor dans un esprit de solidarité. Nous analyserons la transformation progressive d'un rassemblement de pays ayant « la langue française en partage » en une organisation internationale qui trouve une place singulière sur la scène mondiale en raison de ses références associatives, de son rapport à la société civile et de ses actions régionales. Mais les sources philosophiques à vocation universelle de son multilatéralisme contribuent également à des engagements limités dans le « jeu de pouvoir » international. Nous verrons, en particulier, comment l'élargissement de l'OIF à de nouveaux Etats de l'Union européenne génère des défis inédits entre la notion d'espace et de puissance, entre le principe d'élargissement et d'approfondissement pour conforter un sentiment d'appartenance à l'intérieur d'une communauté francophone de plus en plus hétéroclite.

1 – Repères historiques : d'une francophonie associative et géoculturelle à une francophonie institutionnalisée et politique

1.1 : Approche cognitive pour des valeurs universelles

- Naissance du mouvement francophone sur le continent africain dans les années 60 et 70 ; une Francophonie synonyme de fraternité, d'espace culturel comme référent majeur ; de dialogue interculturel et de démocratie pour des pays qui sortent du colonialisme et dont la symbolique politique (promotion des indépendances et des identités nationales) est amplifiée par le mouvement des non-alignés ; une France, ex-puissance coloniale, qui n'est pas exclue du cercle en raison, notamment, des engagements du Général de Gaulle en faveur d'une politique alternative aux deux blocs (discours de Phnom Penh et de Québec) ;

- Création d'une organisation intergouvernementale, avec « la langue française en partage » au Niger en 1970 sous les bons offices des Présidents Senghor (Sénégal), Bourguiba (Tunisie) et Diouri (Niger) : Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) : 21 Etats signent la convention qui se fixe pour action la « diffusion des cultures de ses membres pour une nouvelle solidarité, facteur de rapprochement des peuples » ;

- Si l'ACCT n'est pas encore une « communauté organique » comme l'aurait souhaité Senghor, elle représente un type nouveau d'association régionale culturelle et linguistique qui repose sur de vastes réseaux associatifs d'essence professionnelle et académique : Associations des universités francophones et des professeurs de français (FIPF) ; Union internationale des journalistes de la presse de langue française ; Association internationale des parlementaires francophones ... Près de 500 associations voient le jour pour former un maillage « géoculturel » incomparable qui s'impose comme modèle à d'autres ensembles hispanophone, lusophone ou arabophone ;

1.2 : Institutionnalisation pour des actions politiques

- l'ACCT se meut progressivement en un espace normatif qui dote le mouvement francophone de leviers d'actions institutionnels avec l'engagement déterminant de la France qui constitue le premier contributeur de l'OIF ;

- Sommet des chefs d'Etats et de gouvernement de Versailles en 1986 : premier sommet ; adoption d'une Convention par 41 Etats portant sur une philosophie d'actions ;

- Sommet de Cotonou en 1995 : création d'un Secrétariat général pour l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) ;

- Sommet de Hanoï en 1997, amendé lors de la Conférence ministérielle d'Antananarivo en 2005 : signature d'une Charte de la Francophonie et nomination de Boutros Boutros-Ghali au poste de SG (personnalité hautement symbolique pour le profil politique de l'OIF en tant qu'ancien ministre des Affaires étrangères égyptien et secrétaire général de l'ONU) – lui succède en 2002 Abdou Diouf, ancien président du Sénégal.

- la Francophonie, une masse critique :

- 55 Etats membres et 15 Etats observateurs soit 70 entités qui recouvrent 4 continents, américain, européen, africain et asiatique

- OIF = 11% de la population mondiale

- OIF = 12% des richesses mondiales en termes de PNB

- OIF = organisation incluse dans le chapitre 8 de l'ONU au titre de la coopération régionale

- dotée d'un corpus institutionnel qui assure identité et visibilité sur la scène internationale :

- 2 organes représentatifs : le Secrétaire général, clé de voûte du dispositif politique de la Francophonie, il dirige l'OIF et la représente au niveau officiel ; l'Assemblée parlementaire francophone (APF), organe consultatif ;

- 3 leviers d'actions (ou opérateurs) : dans le domaine universitaire l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) et l'Université Senghor d'Alexandrie ; dans le domaine de la communication, TV5 ; dans le champ politique, l'Association internationale des maires francophones (AIMF).

- rythmée par un agenda institutionnel qui garantit un forum d'échanges et détermine des engagements :

- Sommet de la Francophonie, instance suprême, réunit tous les 2 ans chefs d'Etats et de gouvernements ; il adopte toute résolution liée au fonctionnement et aux engagements de l'OIF ; il élit le SG ; il statue sur de nouvelles admissions d'Etats membres de plein droit, associés ou observateurs ;

- Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF), réunit les ministres des AE ou les responsables de la Francophonie ;

- Conférence des ministres de l'Education, de la Jeunesse et des Sports ;

- Conférences sectorielles ou techniques.

L'OIF se fixe 4 missions prioritaires qui reposent sur l'esprit de solidarité des années 60 et 70 : l'éducation ; l'économie ; le développement durable et la paix. Elle oriente et définit ses actions en fonction de ces 4 références qui restent somme toute fort générales, le prix d'un universalisme fédérateur pour des pays passablement différents en termes de cultures politiques et sociales, en termes de patrimoines historiques et, pratiquement 40 ans après le Traité de Niamey, en termes d'intégration régionale.

2 – La Francophonie, un nouveau sujet et acteur des Relations internationales

Pour beaucoup d'observateurs ou d'analystes des RI, l'OIF reste un « objet politique non identifié » Il est vrai que d'un point de vue empirique et théorique, l'OIF s'inscrit de manière assez floue dans le paysage des RI principalement en raison de sa genèse qui la contraint à de rares positionnements, sinon positions, politiques car pétris de compromis. Pour autant, est-elle absente des grands débats de société ? - non. Mais a-t-elle les moyens d'agir à l'international ? - non pas encore.

2.1 – Un sujet d'études en RI peu exploré

L'état de la recherche sur la Francophonie et l'OIF demeure particulièrement modeste d'un point de vue quantitatif et très ciblé d'un point de vue qualitatif - les entrées scientifiques relèvent avant tout d'études sociologiques et linguistiques ; Très peu sous l'angle de la théorie ou de la sociologie des RI. Selon la Documentation Politique internationale (AISP)^[1] :

- 1ère étude scientifique remonte à 1974, depuis 25 articles publiés dans des revues de science politique ou de relations internationales ;
- les revues anglo-saxonnes accordent peu d'intérêt au sujet Francophonie ; à l'exception de *International Organization* qui publie un article en 1976 ;
- la revue québécoise *Politique et sociétés* consacre en 1997 un numéro, sous la direction de Françoise Massard, à la Francophonie à travers les prismes nationaux ; la revue IFRAMOND de l'Université-Lyon 3, sous la direction de Michel Guillou, consacre un numéro en 2008 au thème de la Francophonie sous l'angle des RI ;
- la fréquence (erratique) des publications ne dépend pas des temps forts de structuration et d'institutionnalisation de l'OIF ;
- bien qu'en France, une production d'articles s'impose sous l'angle de la géopolitique et de la mondialisation (voir notamment les travaux de l'institut IFRAMOND à Lyon), les auteurs souvent cités pour leurs études avisées sur la Francophonie (Jacques Barrat, Michel Guillou, Jean-Marc Léger ou Dominique Wolton) ne sont ni politologues, ni spécialistes de RI ;
- 2 thèses uniquement de science politique en 2001 et 2005 concernent la Francophonie politique ou géopolitique.

Plusieurs facteurs expliquent le peu d'investissement scientifique sur et autour du sujet francophone d'un point de vue international. Cependant la nouvelle lecture théorique des RI (école du transnationalisme) qui trouve sa consécration à la fin de la guerre froide intègre parfaitement l'acteur « OIF » dans sa grille référentielle.

2.2 – Un acteur dans le champ des RI toujours en gestation

Le sujet francophone reste encore peu attractif pour les spécialistes de RI en raison de son profil :

- l'OIF ne correspond pas à la typologie classique de « puissance » ou d'une organisation en « capacité de » : elle ne dispose pas de force collective d'action ou coercitive pour participer aux dispositifs de paix (rétablissement ou maintien de la paix) en vertu de ses objectifs originels - elle n'est pas une force militaire ; elle n'est pas davantage une force d'action ou de proposition dans la sphère économique, financière et commerciale bien qu'elle se fixe pour priorité de concourir au développement durable ; elle n'est pas plus une force politique agissante car sans moyens d'actions dans le champ des droits de l'homme et de l'Etat droit ; en outre, ces différents cercles géographiques, qui font la richesse culturelle

de l'OIF, la corsètent dans ses mouvements - fracture nord-sud sur les questions de démocratie, de développement économique ou de négociations commerciales (cf. cycle de Doha) – et la cantonnent, sinon la condamnent, à des registres d'actions ou de déclarations qui ont peu d'échos (à l'exception du culturel) ;

- au handicap politique général qui se décline en termes de puissance (capacité à agir ; légitimité à représenter ; messianisme ; relation étroite ente pouvoir et puissance), se greffe celui d'ordre juridique, l'absence de Traité : l'OIF ne fonde pas son identité et sa capacité d'actions en droit international ; la Charte de la Francophonie, qui définit le rôle et les missions de l'OIF, n'est qu'un « support juridique de l'ensemble du cadre institutionnel (...) mais pas un acte fondateur juridique de la Francophonie comportant des droits et des devoirs pour chacun des signataires » ^[2].

- l'OIF en tant qu'organisation fonctionnelle, mais modestement opérationnelle, peine à répondre également au défi du nombre : de quelle stratégie de « croissance », sinon de puissance, doit-elle se doter pour rendre cohérent ses élargissements continus (cf. Sommet de Québec en 2008, admission de la Thaïlande et la Lettonie au sein de l'OIF en tant qu'Etats observateurs) sous peine de devenir un vaste ensemble sans objectifs précis à force de généralités ? ; l'absence de cadre normatif qui engagerait la responsabilité de ses signataires pour un projet d'actions précis rend plus problématique encore la question du nombre qui fragilise inévitablement les affinités culturelles et linguistiques du mouvement francophone des pères fondateurs ;

- enfin, face à son institutionnalisation politique et à son processus d'élargissement, l'OIF a besoin d'un leadership fort, d'un pilotage qui donne sens à sa capacité et ses moyens d'actions ; or, ses plus grands contributeurs financiers, la France et la Canada - mais aussi la Belgique - , doivent harmoniser leurs intérêts respectifs qui répondent à une histoire et un héritage différent, voire à un positionnement autre sur la scène internationale ; le politologue canadien J.P Thérien résume ainsi les divergences stratégiques : « Pour la France, la Francophonie est principalement un canal pour la coopération culturelle qui complète le réseau de ces liens spéciaux avec les anciennes colonies. Pour le Canada, elle signifie encore plus : elle est l'un des piliers de son identité sur la scène internationale et le support prioritaire pour établir une présence dans le tiers-monde » ^[3] ; pour la Belgique, se pose la question de la double représentation au sein de l'OIF en termes de coordination et d'engagement, au niveau de l'Etat et de la Communauté française de Belgique ;

- cette « confrontation et polarisation » en matière de compétences de l'OIF (recherche de maximisation de ses propres gains matériels et symboliques) altère les pratiques multilatérales de l'OIF (ex. absence de décision en termes de régulation collective prise lors du Sommet de Québec dans le cadre de la crise financière mondiale).

- enfin, les principes universalistes et humanistes du Traité de Niamey, repris par l'OIF, se frottent durement à la réalité de la Francophonie : comment appréhender collectivement le terme de paix et de démocratie sur le continent africain, voire asiatique, alors que le principe d'Etat de droit est une condition sine qua non pour intégrer l'UE qui recense de nombreux pays membres de l'OIF ? ; comment appréhender le principe de coopération technique, d'aide au développement en Afrique alors que les taux de croissance sont si différents sur le continent asiatique ou européen et que la référence au développement durable s'impose en occident ? Autrement dit, les principes originels de la Francophonie qui traduisaient un esprit de solidarité et de fraternité à travers des valeurs culturelles, éducatives et humanistes se trouvent rabotées par le pragmatisme des politiques nationales et des contingences internationales.

Néanmoins, l'OIF dispose de nombreux **atouts** pour s'imposer comme un « nouvel acteur » des RI dans un contexte d'après guerre froide et de monde post-bipolaire qui engendrent le découplage entre sens et puissance (la puissance comprise classiquement par la théorie réaliste des RI en un tout politique, militaire et économique avec une vocation messianique pour donner « sens » à sa « puissance ») :

- avec le processus de mondialisation, l'OIF correspond pleinement à l'approche théorique des RI du transnationalisme qui met en exergue, à travers l'altérité de la puissance classique des Etats, de leur légitimité au recours à la violence et de leur souveraineté dans l'action internationale, le jeu d'interdépendance entre acteurs étatiques et non-étatiques, l'importance du maillage interrégionale d'une organisation intergouvernementale ;

- en s'appuyant sur de forts réseaux issus de la société civile, des ONG, des associations ou encore des collectivités locales qui sont autant de moteurs ou de leviers d'actions non étatiques et subnationaux, l'OIF s'impose comme sujet et acteur pluriel des RI, riche en problématique^[4] : que ce soit la théorie de l'interdépendance, du constructivisme, du transnationalisme ou du néo-réalisme, l'OIF apporte des entrées pertinentes d'un point de vue empirique et théorique ; l'OIF peut être en effet analysée sous l'angle de l'équilibre des puissances (acteur d'une recomposition des rapports de force) et surtout sous celui de la primauté des référents culturels comme fondement de la représentation et du discours sur la scène internationale ;

- l'OIF contribue incontestablement au dialogue interculturel, au partage de valeurs communes entre différents héritages et à la valorisation d'identités régionales ;

- les actions de l'OIF en faveur de l'éducation et de la culture ont permis, par exemple, la défense du principe de l'exception culturelle (la culture entendue comme un bien public intangible) et l'adoption à l'UNESCO en 2005 de la Convention internationale pour la diversité culturelle ;

- l'OIF est un facilitateur d'accès à des institutions techniques pour ses Etats membres ;

- l'OIF devient un acteur global dans un monde mondialisé.

Pour autant une stratégie d'influence à partir d'une hiérarchisation de priorités reste à définir. L'europanisation de l'OIF constitue un exemple patent des défis qui se posent à l'ensemble francophone à mesure qu'il s'institutionnalise, en termes de représentation ou de projection extérieure, de crédibilité et de mobilisation collective.

3 – L'élargissement de l'OIF : comment concilier le nombre, les objectifs communs et la capacité d'action

Avec le Sommet de la Francophonie à Bucarest en 2006, l'OIF a symboliquement souligné l'importance de l'espace européen d'un point de vue politique et culturel avec l'élargissement historique de l'ensemble francophone à des Etats membres de l'UE anciennement satellites de l'Union soviétique. 16 Etats ou communautés sur 27 Etats membres de l'UE adhèrent à l'OIF ; 9 d'entre eux sont issus du « bloc de l'Est » : 7 dits PECO jouissant du statut d'observateurs (Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie) et 2 des Balkans du Sud (Bulgarie et Roumanie, Etats membres de plein droit).

Mais quelle est la finalité de ce type d'élargissement lorsque la référence au « français, langue de partage » devient de plus en plus ténue avec les pays baltes et d'Europe centrale ou avec des orientations politiques sécuritaires peu convergentes (cf. les tenants d'une politique européenne de défense et les transatlantistes). La question qui tenaille l'UE peut se rapporter à l'OIF : se dirige-t-elle vers une « OIF-espace » que la loi du nombre accrédite, ou vers une « OIF-puissance » que le nombre couplé au dessein politique cautionneraient ? L'enjeu de – la – réponse réside dans l'évitement d'une dilution de l'ensemble francophone au profit d'un approfondissement de ses instances pour précisément encadrer et donner sens à un élargissement.

3.1 - Raison d'une adhésion à l'OIF

L'adhésion de pays aussi différents culturellement et qui cultivent une relation à la francophonie – parfois à la francophilie – ténue (exception faite de la Bulgarie et de la Roumanie) s'explique par le politique et le diplomatique :

- ces pays ont eu en commun le joug soviétique et la volonté de s'affranchir de contraintes géostratégiques par des adhésions voulues et choisies ; celle à l'OIF participe de cette volonté et de cet esprit électif ou volontariste ; la référence au français guide également beaucoup d'entre eux dans leur rhétorique liée à la défense de la souveraineté recouvrée, de l'identité nationale, des droits de l'Homme, de l'esprit des Lumières ... sans pour autant renier l'idée d'appartenir à de nouveaux ensemble de coopération ; l'UE avant tout. De telles intégrations contribuent précisément à leur stabilité et leur protection ;

- la recherche pour de petits pays ou de taille moyenne d'amplifier une « nouvelle » diplomatie en quête de multilatéralisme, gage d'un nouveau positionnement sur la scène régionale et internationale ; l'adhésion à l'OIF constitue un créneau à l'international ;

- à travers l'OIF, et la multiplication d'adhésions, certains de ces pays confortent leurs désir ou dessein de « puissance régionale » : la Pologne au centre de l'UE, la Roumanie et la Bulgarie par rapport à la Mer Noire ou aux Balkans du Sud ;

Les instruments de l'OIF, en particulier le « Plan de formation au français de spécialité » à l'adresse des fonctionnaires de ces pays et promu par la Communauté de Belgique, la France et le Luxembourg, contribuent à la préparation technique des présidences européennes de ces nouveaux Etats membres : la Slovénie en 2008, la République tchèque en 2009, la Hongrie en 2011 et la Lituanie en 2013 se dotent d'outils très performants pour aborder dans les meilleures conditions linguistiques – mais aussi politiques – leur mission européenne.

Mais l'OIF demeure plus un moyen qu'une finalité tant culturelle que politique^[5].

3.2 - Raison d'un élargissement de l'OIF

Le pragmatisme des Etats adhérents est aussi grand que celui de l'OIF qui milite pour ces élargissements à double tranchant :

- d'un côté, ils fortifient incontestablement la famille francophone de nouveaux membres européens pour lesquels tous les principes originels sont non seulement intégrés dans leur corpus d'actions mais, de plus, compris comme des attributs « courageusement » acquis au nom de leur souveraineté et de leur intégration à l'UE (cf. respect des critères de Copenhague) ;

- mais de l'autre, ils parasitent à la fois l'héritage linguistique et culturel de l'ensemble francophone, en raison de références fort modestes pour la plupart d'entre eux à la langue française, et le devenir politique de l'OIF de plus en plus difficile à formuler en raison de l'éclectisme de l'ensemble « francophone ».

Enfin, l'OIF peut difficilement décliner une demande d'adhésion au nom du pluralisme et de la démocratie.

Mais si la visibilité « physique » de l'OIF est assurée, sa cohérence « conceptuelle » reste à prouver.

La question d'un leadership se pose donc également à l'intérieur de cet espace européen, mais au sein duquel la France ne bénéficie pas d'une aura unanime. Or, l'occasion – historique - lui est donnée de concilier sa politique active au sein de l'UE avec celle d'une OIF qui lui permettrait de dépasser le lien

traditionnellement noué avec des pays anciennement colonies françaises et d'impulser une dynamique nouvelle au sein de l'OIF.

L'OIF doit désormais se questionner sur sa maturité : a-t-elle vocation à devenir une puissance politique et peut-elle se contenter de la référence culturelle comme « noyau dur » de son action ? Du choix de ses projets, quels qu'ils soient, dépend sa **crédibilité**.

^[1] Voir les études de Frédéric Ramel et de Thi Hoai Trang Phan : « La Francophonie au prisme des théories : état des lieux et perspectives » in *La Francophonie sous l'angle des théories des Relations internationales*, IFRAMOND, Université de Lyon 3, 2008, pp.89-112.

^[2] Voir les articles de Nguyen Quang Chien « La Francophonie et le jeu de pouvoirs » et de Michel Guillou « La Francophonie, Senghor et le concept d'union géoculturelle », in *La Francophonie sous l'angle des théories des Relations internationales*, op. cit., pp. 17-42

^[3] J-P Thérien, « Cooperation and Conflict in the Francophonie » in *International Journal*, 3/1993, p. 516.

^[4] Voir Frédéric Ramel, op. cit., pp. 106-111.

^[5] 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'OIF », in *La Francophonie sous l'angle des Relations internationales*, op. cit., pp. 215-223.