

Assemblée parlementaire francophone, Sofia, 2.008.

## **LA FRANCOPHONIE ET LES RELATIONS INTERNATIONALES REGIONALES.**

FR.MASSART-PIERARD,PROFESSEURE A L'UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN.

### **Les rapports de la Francophonie, ensemble géopolitique, avec les régions(au sens générique du terme).**

Les processus de régionalisation se multiplient mais ne se ressemblent pas. La notion de région est particulièrement floue et extensible. Il s'agit d' un concept polysémique. Plusieurs dynamiques l'expliquent: primo, la mondialisation (elle incite un ensemble de groupements et d'entités à se constituer en acteur global pour se profiler dans le cadre de la politique internationale; secundo, les processus plus ou moins récents d'intégration économique au sein de différentes aires géographiques et, notamment celui propre à l'Union européenne ; tertio, les pressions en faveur de mouvements de décentralisation administrative ou politique sur tous les continents.

La "région" apparait comme une réalité multiforme qui, de plus ,se décline aux différents échelons de pouvoir: on la retrouve à l'échelon intercommunal ou supracommunal, à l'échelon sub-étatique ou encore aux échelons international ou continental. Son approche est encore complexifiée lorsqu' est prise en considération sa projection extérieure, un phénomène qui se généralise pour les raisons évoquées ci-dessus. Les relations internationales régionales(RIR) ne cessent de se développer car la politique mondiale ne se résume plus aux relations interétatiques classiques ;elle réserve une large place aux relations transnationales permettant aux régions de communiquer au-delà des frontières. Il s'agit là d'un facteur fondamental de changement au sein du système international. Issue du latin "regio", le terme de région a d'abord signifié « frontière, partie, zone déterminée, unité distincte » et donc évoqué la séparation. Or, « l'action extérieure régionale »s'inscrit délibérément dans un cadre transfrontalier ;ce ne sont pas des lignes de fracture mais des coutures entre collectivités qu'elle institutionnalise en organisant autant que possible la gestion concertée de problèmes communs.

### **Les régions, action extérieure et paradiplomatie.**

La promotion d' « activités extérieures régionales » est un phénomène qui se banalise. Tel n'est pas le cas des « relations internationales régionales » (au sens étroit du terme) qui évoquent la « paradiplomatie régionale » répondant à un besoin de reconnaissance internationale de sa spécificité économique ou de son identité culturelle et/ou politique.

La pratique régionale appelée « paradiplomatie » est perçue de trois façons : ou comme une remise en question de la diplomatie nationale classique ou comme une duplication des activités extérieures des autorités centrales ou encore comme une plus-value complémentaire aux initiatives internationales du gouvernement de l'Etat. Alors survient l'idée que ce dernier n'est pas nécessairement perdant, que le régionalisme - dans sa composante externe - n'est pas d'emblée un jeu à somme nulle (ce qui impliquerait que ce que l'un gagne, l'autre le perde). La paradiplomatie peut fournir des avantages de part et d'autre s'il existe une claire distribution des compétences entre niveaux de pouvoir primo et si, secundo, des accords de coopération ont été conclus entre eux.

Pour ce qui concerne la légitimité des relations internationales régionales, il existe deux doctrines. Elles partagent les Etats fédéraux eux-mêmes. Selon l'une : L'Etat a le monopole des relations extérieures. Il lui revient de projeter sur la scène internationale la Nation une et indivisible. Cette option n'empêche pas des manifestations paradiplomatiques spontanées de la part des composantes de l'Etat. Selon l'autre, le caractère fédéraliste de l'Etat doit être garanti en matière internationale. Aussi, le principe du prolongement des compétences internes sur la scène mondiale est d'application : « In foro loco, in foro externo. ».

La Francophonie, sans en être véritablement consciente (il n'existe en effet aucun document, aucune étude à ce sujet) épouse délicatement, comme nous allons le voir, cette notion de région dans tous ses périmètres et à toutes les échelles pour s'aider à concrétiser les multiples objectifs qui sont les siens. Quatre thèmes m'ont été confiés. Je les aborderai successivement et sans masquer certains paradoxes. Et d'abord le suivant :

### **I-LA FRANCOPHONIE UNIVERSALISTE, UN « ORGANISME REGIONAL » (Ch. VIII de la Charte de l'ONU)**

La Francophonie est une organisation internationale de type universaliste transformée en « Organisation régionale » au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies sur les Accords régionaux. Celui-ci permet (art 53) au Conseil de Sécurité d'utiliser, s'il y a lieu, les Accords ou Organismes régionaux d'une part ; il prévoit d'autre part l'obligation de tenir ce dernier au courant de l'action entreprise par des

Organismes régionaux pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales .Le rôle accru des Organismes régionaux au sein de l' ONU s'explique par le phénomène de régionalisation des conflits et par la montée des crises intra-étatiques qui requièrent de plus en plus de moyens pour le Conseil de Sécurité alors qu'il s'en trouve largement dépourvu .

Pourtant, la Francophonie appartient, nous l'avons dit, à la catégorie des Organisations internationales qualifiées d' universalistes. Il s'agit d'Organisations particulièrement ouvertes à l'adhésion de nouveaux membres qui ,cependant, ne reçoivent en leur sein que des Etats rassemblés autour d'un élément commun (l'OPEP, par exemple).Le français en partage sert de fondement à la Francophonie, une Organisation accueillant des membres répartis sur tous les continents et qui entend faire valoir son caractère pluri-régional. Ainsi, par exemple, son Secrétaire général est tenu de veiller à ce que les Représentations de l'OIF soient établies de manière équilibrée dans les diverses régions géographiques de l'espace francophone .

Tout à la fois pluri-régionale et « Organisme régional » au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations unies, la Francophonie multiplie les contacts avec l'ONU mais aussi avec des Organisations internationales régionales . Elle favorise donc, jusqu'à à l' échelon mondial ,des rapports qui pourraient porter le nom de relations internationales régionales. La Déclaration adoptée tout récemment à Québec le rappelle. Elle souligne l'importance de conforter l'action de l'OIF en matière de médiation internationale en étroite liaison avec l'ONU et les Organisations régionales. Le partenariat avec les Organisations universelles ainsi qu' avec les Organisations régionales est appelé à être étendu à l'ensemble du processus prévu en matière de sécurité :information, alerte précoce, sortie de crise, stabilisation de la paix. La politique de la Francophonie consiste à assurer la paix et la sécurité de manière processuelle mais aussi de manière structurelle en soutenant des actions de prévention liant étroitement les objectifs de paix, de démocratie et de développement.

Par la Convention passée avec l'ONU, la Francophonie, en tant qu'Organisme régional, consacre officiellement son entrée dans le champ de la sécurité internationale mais sans perdre de vue la dimension linguistique qui fonde son identité. Elle cherche, en effet, à étendre l'utilisation de la langue française dans le système institutionnel des Nations unies ainsi que dans le cadre les activités liées au maintien de la paix. De fait, à Antananarivo, la Francophonie a pris la décision d'assurer une plus forte participation de ses pays membres aux opérations de maintien de la paix en étroite collaboration avec l' ONU et les Organisations régionales compétentes. Le cadre stratégique décennal de la Francophonie insiste lui aussi sur cette décision. La Francophonie espère, grâce à la collaboration des Etats membres, renforcer les capacités de ceux dont les moyens sont insuffisants et développer des programmes de formation ainsi que des échanges d'expériences et de bonnes pratiques. En d'autres termes, l'intensification de la collaboration entre les Etats francophones est appelée à croître leur capacité en matière de maintien de la paix ; le but étant de fournir des contingents francophones. Ces contingents

peuvent être constitués de militaires, de policiers et de civils chargés d'accompagner les transitions démocratiques et de consolider la paix. Ce mode d'intervention prolonge la vocation de la « première » Francophonie appelée à agir dans le champs de l'assistance technique mais cette fois, elle se concrétise dans un domaine lié à la grande politique . Il existe une contrepartie à l'engagement de la Francophonie puisque celle-ci attend que les personnels civils et militaires engagés dans les opérations de maintien de la paix maîtrisent la langue de communication en usage dans la région de déploiement des forces agissant sous l'égide de l'ONU(v. la Déclaration de Saint Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine de mai 2006) :en l'occurrence, le français lorsque les populations le parlent ;et ce, au nom des principes de proximité et d'intercompréhension. Ainsi donc l'enjeu linguistique qui se trouve au fondement de la Francophonie n'est guère oublié.

Remarquons que cette orientation est susceptible d'intéresser les collectivités francophones qui, parce qu'elles en ont reçu la compétence, pourraient contribuer à la formation linguistiques des personnels militaires et civils.

L'action de la Francophonie, pour ce qui concerne la paix veut s'inscrire dans le cadre d'une gouvernance à différentes échelles. Les textes constitutifs de la Francophonie( la Charte de Hanoi de 1997 et la nouvelle Charte d' Antananarivo de 2005),en consacrant les objectifs de l'instauration de la démocratie, de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits fait, en effet, appel à la mobilisation de tous les acteurs gouvernementaux et de la société civile pour promouvoir une culture de paix. Dans ses résolutions, votre Assemblée ne manque pas de demander l'appui des niveaux national, régional et international en vue de promouvoir la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'homme. Elle soutient les projets de terrain développés par la société civile et qui visent à l'instauration d'une culture de la démocratie, de la diversité, du droit à la différence et à favoriser les échanges (Saint-Vincent 2004).Des coopérations sous la forme d'échanges d'expériences ou en matière d'éducation pourraient certes être encouragées en Europe de manière interrégionale ou transfrontalière à cet effet.

L'objectif de consolidation de la paix est lui aussi bien présent aussi au sein de la Francophonie (depuis Bamako plus 5).IL se concrétise par l'accompagnement juridique et politique des situations de sortie de crise(assistance et observation électorales), par la prise en compte des dimensions économique et sociale de la reconstruction, ainsi que par la volonté d'établir le dialogue politique, social et culturel à tous les niveaux. Le but est de favoriser la réconciliation par la confiance et le consensus .C'est donc ici encore par le procédé de la gouvernance à multiples niveaux que la Francophonie entend agir .

## **II-Régionalisation de la Francophonie et Francophonie avec les**

### **Régions**

Espace pluri-continentale, l'Organisation internationale de la Francophonie présente un système institutionnel original réservant officiellement une place aux collectivités territoriales et aux espaces régionaux. De ce point de vue, elle s'écarte du modèle de l'Organisation internationale classique.

#### **-Place et rôle des collectivités fédérées**

Les Sommets de la Francophonie, tout comme les instances de l'OIF, acceptent la participation de gouvernements sub-étatiques avec l'accord de leur État membre. Ainsi donc des entités fédérées : la Communauté française de Belgique, le Québec ou le Nouveau Brunswick en sont membres au titre de « Gouvernement participant ». Elles y agissent dans le cadre de la coopération multilatérale francophone en fonction des compétences qu'elles ont reçues de leur État. Celui-ci se réserve les questions relatives aux situations politiques et économiques mondiales.

Des Actes officiels produits par les Sommets font référence à la distribution nationale des compétences. Ainsi en est-il de la Déclaration de Québec lorsqu'elle insiste sur la nécessité d'accroître la place du français dans les systèmes éducatifs en tenant compte de la répartition des compétences au sein des États dans ce domaine. Ce texte fait sans aucun doute allusion aux pouvoirs des États fédéraux ou autonomes en matière d'enseignement. De plus, les Chefs d'État et de Gouvernement, soucieux de consolider l'État de droit, demandent le soutien des parlements nationaux mais aussi celui de la démocratie locale, tous deux étant appelés à encourager des processus électoraux libres et transparents. Les différents échelons de la vie politique se trouvent concernés par les programmes de la Francophonie. L'APF Région Europe propose elle aussi que les collectivités territoriales, dans le respect de leur autonomie, puissent se fixer des objectifs réalistes permettant la promotion de la francophonie. Chaque collectivité locale d'expression française est ainsi invitée, dans le cadre de ses compétences et de ses moyens, à prôner la création ainsi que le financement d'établissements dispensant un enseignement en français.

L'ouverture à des Régions ou à des Communautés disposant du pouvoir législatif est un fait. Certaines souhaiteraient rejoindre l'OIF. Je pense à la Catalogne qui a été reçue au sein de votre Association parlementaire, elle-même organisée sur base régionale comme le montre la rencontre qui nous réunit ici à Sofia.

## **III-La Francophonie en appui aux Organisations d'intégration régionale.**

L'ancrage de l'Assemblée parlementaire francophone dans les différentes régions du monde incite par une voie presque naturelle à renforcer les liens avec les Organisations de coopération et/ ou d'intégration régionale (au sens géographique du terme cette fois). Elles constituent des acteurs incontournables pour l'Assemblée dans ses différentes composantes spatiales tout comme pour l'OIF soucieuse de conclure des accords de coopération avec de telles Organisations. Un accord a été conclu avec la Commission européenne. Or, cette Institution de l'Union européenne joue un rôle déterminant en matière de développement régional et de coopération interrégionale grâce aux fonds structurels européens qui nécessitent, pour en bénéficier, le partenariat des unités régionales concernées. Bien des régions ont vu le jour en Europe afin de pouvoir bénéficier de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Mais il y a plus. Comme le constate votre Assemblée qui accueille parmi ses 28 membres (toutes catégories confondues) 9 Régions, Communautés ou entités fédérées, l'apport des collectivités régionales est devenu indispensable dans l'Union européenne mais aussi pour la Francophonie tant le respect et la valorisation de la diversité culturelle se jouent en grande partie aux niveaux local et régional. L'Assemblée se fait ainsi l'avocat en Europe et auprès de l'Union européenne de cette grande cause francophone qu'est le respect de la diversité culturelle et linguistique. En plaidant en faveur d'une adaptation des législations nationales et régionales pour faciliter une application efficace du partage des pouvoirs entre Union européenne, Etats et Régions ( tel que le veut le Protocole sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité), la Francophonie parlementaire européenne devient un levier de la gouvernance à multiples niveaux dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Précisons que le Traité de Lisbonne offrira de nouvelles prérogatives aux Régions à pouvoir législatif organisées en réseau au niveau de leurs présidents (REGLEG) tout comme à celui de leurs Parlements (la CARLE). Elles seront amenées à participer, par l'intermédiaire de leurs Assemblées parlementaires, au mécanisme d'alerte prévu pour garantir en amont le contrôle de l'application du principe de subsidiarité.

Quant au Comité des Régions, il s'impliquera par le recours au réseau de monitoring de la subsidiarité établi pour évaluer l'impact des propositions de directives sur les collectivités locales et régionales. Partisan de la gouvernance partagée et des synergies interinstitutionnelles, il entend resserrer les liens avec les Parlements nationaux (et régionaux lorsqu'ils existent) et encourager les interactions entre les différents niveaux de gouvernement. Ce qui amène cette question : qu'est ce qu'une région au sein de l'espace européen ?

#### **-Qu'est ce qu'une « Région ?**

Deux dynamiques doivent être distinguées : celle relevant de l'organisation territoriale de l'Etat, domaine dans lequel l'Union européenne n'intervient pas et celle produite par l'Union européenne au nom de sa

cohésion.

1-L'organisation territoriale de l'Etat :L'Etat reste le maître de son organisation territoriale.

La région représente l'échelon de pouvoir se situant juste en dessous de l'Etat, elle doit en outre constituer un niveau GENERAL de gouvernement. Ce qui exclut les régions-cadres créées pour l'administration d'une seule politique. Une condition supplémentaire existe : les décideurs ne peuvent relever du gouvernement central. Le pouvoir politique doit trouver sa base dans la Région qui a la personnalité juridique soit comme organisme public territorial soit comme entité fédérée. Il importe en outre que le niveau de gouvernement se distingue clairement d'un échelon local de gouvernement. Relevons que les expériences nationales sont à cet égard extrêmement variées . Elles se présentent sur un continuum allant du fédéralisme à la déconcentration administrative (à ne pas confondre avec la décentralisation administrative ou politique) .La décentralisation politique est facteur d'autonomie, de démocratie locale, de proximité avec les citoyens ;elle est un moteur du développement régional et de la coopération transeuropéenne (transfrontalière interne et externe ;interrégionale interne et externe) ,elle facilite l'appartenance à des réseaux. Les entités qui en sont bénéficiaires ont le droit de se projeter sur la scène internationale pour assurer leur propre progrès, de promouvoir une action extérieure, de conclure des accords(voire de véritables traités) avec des collectivités étrangères, d'avoir des contacts directs avec la Commission européenne et, de plus en plus souvent, de participer ad intra à la définition de la position nationale en matière de politique européenne car elles devront appliquer les décisions de l' Union.

2-L'autre dynamique est celle produite par la construction européenne, un projet qui nécessite de renforcer la cohésion économique et sociale au sein de son espace.

Ce qui a incité les Etats membres à institutionnaliser des régions dites de développement. La participation à la planification(nationale et/ou régionale) est, en effet, assurée dans quasi tous les Etats membres.

Le Traité de Lisbonne ajoute aux objectifs de cohésion économique et sociale ceux liés à une troisième dimension de la cohésion : la cohésion « TERRITORIALE » .Qualifiée de priorité horizontale de l'UE, elle implique que tous les citoyens européens aient un égal accès aux services de base, aux infrastructures fondamentales ainsi qu'à la connaissance, quel que soit leur lieu de vie. IL s'agit d'un principe politique fondé sur la solidarité et nécessitant un partenariat renforcé entre les unités territoriales ( coopération territoriale) ,un développement équilibré et durable et une gouvernance multiscalair efficace .

Un nouvel instrument, le GECT, groupement européen de cohésion territoriale doté d'une personnalité juridique, permet aux collectivités régionales et locales des différents pays membres de coopérer sur des bases plus sûres et bien établies .

## **IV-Des collectivités locales et régionales en association.**

### **-De l'Assemblée internationale des Régions francophones(AIRF)**

Une Assemblée internationale des Régions soucieuse de favoriser la coopération internationale et les partenariats francophones a vu le jour grâce à une initiative française. Ses centres d'intérêt sont le service régional au développement économique, humain et culturel. Les actions qui se concentrent autour de l'échange des connaissances, la formation, la diffusion des œuvres francophones s'inscrivent résolument dans le respect du principe de subsidiarité : En aucun cas, elles n'entendent se substituer aux rôles et compétences des Etats.

Cette Assemblée est composée des présidents et responsables des collectivités territoriales et des communautés régionales où la langue française est langue officielle, de communication ou largement utilisée. Elle comprend un total de 124 membres représentant des collectivités francophones du monde entier. La représentation des Régions y est déséquilibrée. Parmi les membres, on compte 35 collectivités européennes en provenance de la France(17)de l'Italie(1) de Roumanie(13) et d'Albanie(1) de Belgique(1) et de Bulgarie(2).L'Assemblée veut favoriser la bonne gouvernance et la décentralisation ainsi qu'une gestion territoriale participative. Elle s'intéresse principalement aux relations NORD-SUD, SUD-SUD et SUD-NORD. Elle n' a guère de points communs avec l' Assemblée des Régions d'Europe (ARE), une organisation régionaliste européenne qui défend le principe de la participation des Régions européennes au processus de décision de l' Union.

### **L'Association internationale des Maires francophones.**

Comment ne pas signaler également les place et rôle reconnus aux collectivités locales à travers la consécration de l'Association internationale des Maires francophones(AIMF) en tant qu'opérateur de l'Organisation internationale de la Francophonie ? Cette Association s'intéresse à l'avenir des collectivités locales car ces dernières ont un rôle crucial à jouer alors que se multiplient les défis de la « globalisation » :le développement durable, la lutte contre la pollution, le réchauffement de la planète ...Le cadre stratégique décennal de la Francophonie ne manque pas de réclamer l'association des autorités locales aux efforts requis. Il cherche à favoriser le développement durable en s'appuyant sur des coopérations décentralisées tout en préconisant l'adoption de stratégies nationales et leur rapprochement au niveau régional. L' Union européenne a, elle aussi, pris conscience de l'importance de telles mesures. Des réalisations significatives sont à épinglez grâce à son soutien.

C'est toutefois dans le cadre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux(CPLR),un organe subsidiaire du Conseil de l'Europe, que les Eurorégions ont été conçues. Il s'agit d'une formule souple impliquant largement les pouvoirs locaux et ne nécessitant aucune réforme de l'organisation de l'Etat qui,

cependant, veut répondre localement aux nouveaux défis mondiaux par le moyen de coopérations ciblées sur la défense de l'environnement ou sur des enjeux culturels et sociaux... Une manière décentralisée de s'inscrire dans l'air du temps présent et de répondre à ses imposantes contraintes.