



HAL
open science

Francophonie et diplomatie multilatérale

Frédéric Ramel

► **To cite this version:**

Frédéric Ramel. Francophonie et diplomatie multilatérale. Stéphane Paquin; Kristine Plouffe-Malette (dir.). Organisations internationales. Droit et politique de la gouvernance mondiale, Presses de la Société Québécoise de Droit International, pp.265-276, 2024, 9782925442011. hal-04415312

HAL Id: hal-04415312

<https://sciencespo.hal.science/hal-04415312>

Submitted on 24 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

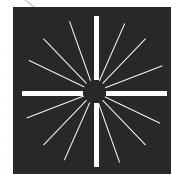



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

14

Francophonie et diplomatie multilatérale

Frédéric Ramel





Après l'obtention d'un post-doctorat au sein de la chaire Raoul Dandurand de l'Université du Québec à Montréal, **Frédéric Ramel** a exercé les fonctions de maître de conférences en science politique à l'université Jean Moulin (Lyon 3) de 2001 à 2007 avant de rejoindre en tant que Professeur agrégé la faculté de droit Jean Monnet (université Paris-Sud 11) puis Sciences Po Paris et le CERI à partir de 2012. Au sein de Sciences Po, il a assuré les fonctions de directeur du Département de Science politique de 2016 à 2022. Durant sa carrière, il a également participé à l'éclosion de l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire ainsi qu'à la création d'EISA (European International Studies Association). Il a publié dans plusieurs revues à comité de lecture dont *Journal of Political Science Education*, *Global Studies Quarterly*, *Arts and International Affairs*, *International Studies Perspectives*, *The Journal of International Political Theory*, *International Peacekeeping*, *Études internationales*, *Sociologie et sociétés*, *Mots*, *Raisons politiques*, *Revue française de sociologie*, *Revue française de science politique*. Il coordonne le Groupe de recherche sur l'Action multilatérale (GRAM-CNRS) ainsi que le programme de recherche DATAWAR relatif aux représentations et à l'usage des bases de données quant aux conflits armés. Une partie de ses travaux actuels portent sur les dimensions musicales et acoustiques mais aussi la sensibilité et notamment la bienveillance dans les relations internationales.

FRANCOPHONIE ET DIPLOMATIE MULTILATÉRALE

Frédéric Ramel

L'écllosion du terme « francophonie » à la fin du XIX^e siècle exclut le champ de la diplomatie. Que ce soit sous la plume de Reclus, préoccupé par des impératifs géopolitiques en vue d'accroître les espaces sous contrôle français, ou bien celle de Roussel, décrivant la vitalité et l'héritage des écrivains en dehors de l'Hexagone, le rôle de la langue française comme instrument diplomatique n'est pas pris en considération. Pourtant, le français s'est progressivement imposé comme *lingua franca*¹ dans les interactions internationales, bien avant l'époque de Reclus et Roussel. C'est en 1714, lors du traité de Rastatt qui clôt la guerre de Succession d'Espagne, que le français est utilisé comme langue officielle. Dans ce même traité, le latin se voit encore reconnaître une priorité, même si celle-ci est toute théorique. L'ensemble des conventions adoptées jusqu'en 1763 fera mention de cette réserve – ne pas tirer de conséquence sur le choix de la langue de rédaction – en incorporant une clause linguistique relative à la langue latine. Dès la signature des traités de Hubertsbourg et de Paris, cette référence ne sera plus formulée, le français s'imposant pleinement.

Cette spécificité du français en diplomatie est aujourd'hui remise en question. Bien qu'elle soit qualifiée de langue super-centrale dans la mondialisation, elle serait sujette à un déclin. En amont, la portée véritable du rôle que le français a exercé dans l'Europe moderne fait l'objet de nuances². En aval, l'attraction de l'anglais ne cesse de s'amplifier dans les pratiques internationales contemporaines, tous domaines confondus (commercial, financier, politique), et ce, à l'échelle bilatérale et multilatérale. Langue de rédaction, le français se transformerait ainsi en langue de traduction³. Et ce, malgré l'appel au multilinguisme dans les pratiques intergouvernementales⁴, la mise en place d'instruments ayant pour objectif d'affermir son usage en leur sein, ou encore la jouissance d'un capital de sympathie fondé sur la reconnaissance de son utilité auprès de certains diplomates étrangers.

L'objectif de ce chapitre consiste à présenter une autre facette du français comme phénomène diplomatique. Au-delà de l'utilisation d'une langue dans les négociations ou encore la politique étrangère des États, le lien entre le français et la diplomatie se manifeste par les actions entreprises par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Celle-ci bénéficie d'opérateurs et rentre en relation avec une pluralité d'acteurs de la société civile. En observant le rôle de l'OIF, la langue française s'apparente à un instrument diplomatique ayant trois visées : le désenclavement, le décentrement et le renforcement. Chacune d'entre elles expose toutefois le projet francophone multilatéral à un dilemme spécifique.

1 Terme qui désigne originellement la langue franque parlée dans le bassin méditerranéen entre le Moyen Âge et le XVI^e siècle.

2 Elle est affinée par des recherches plus récentes consacrées à l'usage du français dans les États européens. Voir à titre d'illustration Gilles Siouffi, « De l'"universalité" européenne du français au XVIII^e siècle : retour sur les représentations et les réalités » (2010) 167:3 Langue française 13. Voir également Wladimir Berelowitch, « Francophonie in Russia under Catherine II: General Reflections and Individual Cases » (2015) 74:1 Russian Rev 41.

3 De nombreuses versions préliminaires de conventions sont rédigées en anglais. Voir Marie-Josée de Saint Robert, « L'utilisation du français dans les négociations et les organisations internationales » (2010) 55:4 Géoeconomie 113.

4 *À cet égard, voir par exemple la résolution* Plan des conférences, Rés 70/9, Doc off AG NU, 70^e sess, Doc NU A/RES/70/9 (2015), adoptée par consensus le 13 novembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

I. Le désenclavement diplomatique

« [A]ffaire des peuples et non celle des diplomates »⁵, Jacques Legendre considère que la Francophonie ne peut se restreindre à la diplomatie. « [S]on cœur de métier, c'est la langue française⁶. » Or, en tant qu'organisation intergouvernementale, la Francophonie ne recouvre plus un espace linguistique homogène dans lequel le français serait une langue officielle (seul ou aux côtés d'autres langues). Ses élargissements successifs depuis deux décennies attestent en effet d'une décorrélation entre maîtrise de la langue française et appartenance à l'institution. Les règles d'adhésion⁷ ne requièrent plus l'existence du français comme langue officielle du pays candidat. Celui-ci doit prouver l'usage du français en son sein dans différents domaines ainsi que la volonté d'améliorer son enseignement et sa pratique. À ces éléments d'ordre linguistique s'ajoute la reconnaissance des valeurs et principes portés par la Francophonie (adhésion aux critères démocratiques et de l'État de droit, participation au rayonnement de la Francophonie, contribution au renforcement de son rôle dans les forums internationaux). L'engouement dont bénéficie l'OIF ne résulte pas seulement de ces critères. Une attraction francophone s'exerce, car les États qui cherchent à rejoindre cette enceinte la perçoivent comme un instrument de désenclavement diplomatique.

Les phases d'élargissement

L'ancêtre de l'OIF est l'Agence de coopération culturelle et technique créée en 1970 à Niamey. Celle-ci s'est progressivement transformée par la mise en place de Sommets en 1986 et l'adoption de chartes à Hanoï (1997) et à Antananarivo (2005)⁸. Aujourd'hui, le lien avec l'OIF peut revêtir trois modalités : les membres de plein droit, lesquels participent à toutes les instances de l'Organisation (Sommet, Conférence ministérielle, Conseil permanent); les membres associés au sein desquels le français est soit une des langues officielles soit d'un usage courant et qui partagent les valeurs de la Francophonie; les observateurs (habilitations restreintes). En 2021, la répartition de ces trois catégories est la suivante :

Tableau 1 : Répartition des membres en fonction de leur statut (2021)

Statut des membres	Nombre
Membres de droit	54
Membres associés	7
Observateurs	27
TOTAL	88

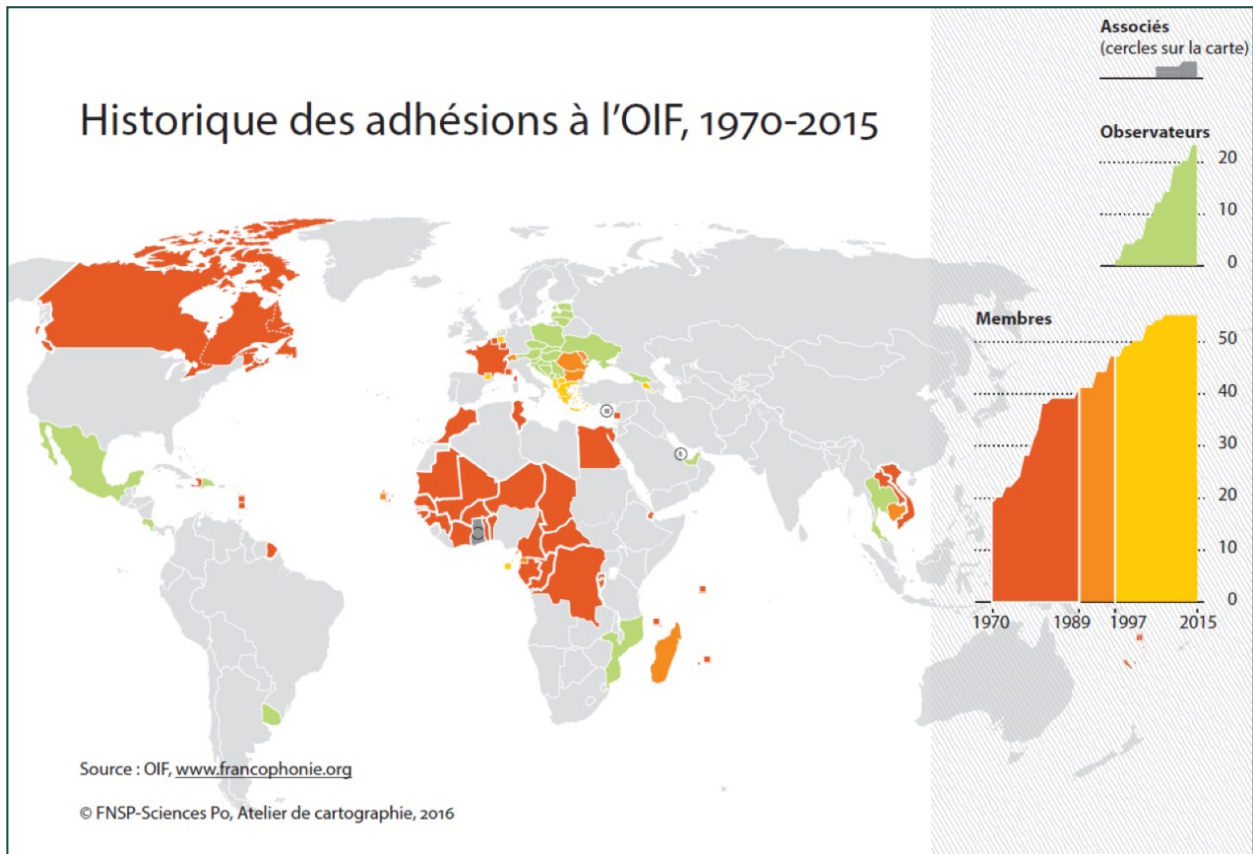
5 Jacques Legendre, « La francophonie est-elle soluble dans la diplomatie? », *Cercle Richelieu Senghor* de Paris, (15 octobre 2007), en ligne : <www.cercle-richelieu-senghor.org/2007/10/15/m-jacques-legendre-la-francophonie-est-elle-soluble-dans-la-diplomatie/>.

6 *Ibid.*

7 Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, *Statuts et modalités d'adhésion à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, IX^e Sommet de la Francophonie, Beyrouth, 18-20 octobre 2002, amendés par le XI^e Sommet de la Francophonie, Bucarest, 28-29 septembre 2006.

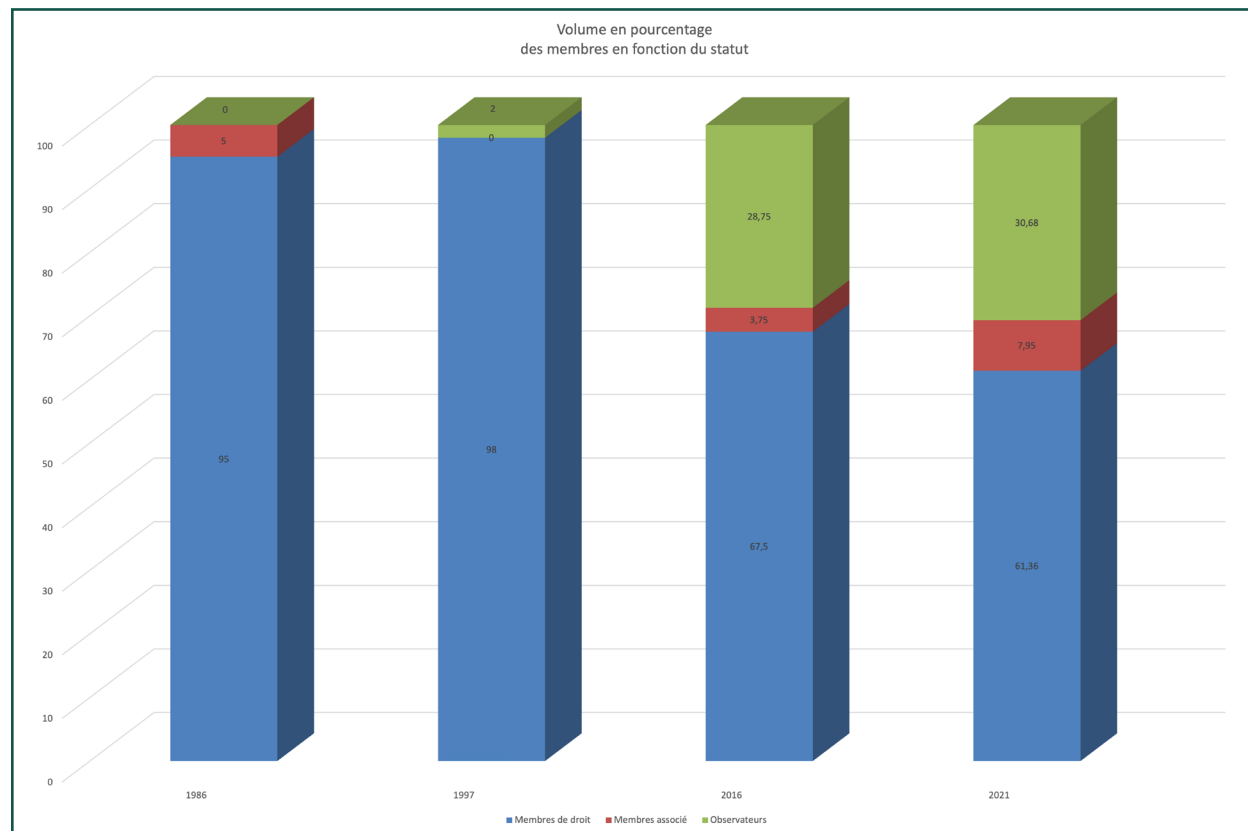
8 Pour une histoire de l'organisation, voir Christophe Premat, *Pour une généalogie critique de la francophonie*, Stockholm, Stockholm University Press, 2018.

Carte 1 : Historique de l'élargissement de l'OIF



Deux phases majeures rythment l'élargissement de l'OIF (carte 1). La première phase s'étire de 1970 (création de l'Agence de coopération culturelle et technique) à 1997 (Sommet de Hanoï qui engage la Francophonie dans une réforme institutionnelle de grande ampleur). Elle porte essentiellement sur la première catégorie de membres. Une date charnière ponctue cette première vague d'adhésions : la création du premier Sommet de la Francophonie en 1986. Avant cette date, l'Agence de coopération culturelle et technique voit le nombre de ses membres, qui pour l'essentiel correspond aux anciennes colonies françaises, passer du simple au double (de 21 à 40). L'Afrique subsaharienne et l'océan Indien demeurent majoritaires. À partir de 1986, la dynamique provient principalement de changements politiques internes à certains États et aux premières conséquences de la chute du mur de Berlin (10 membres supplémentaires). La seconde phase (depuis 1997) présente une autre caractéristique : l'augmentation découle de l'ouverture aux observateurs ainsi qu'aux États associés. Aujourd'hui, les membres associés sont au nombre de 7 (Chypre, Émirats arabes unis, Ghana, Kosovo, France – Nouvelle-Calédonie, Qatar, Serbie) et les observateurs au nombre de 28 (Argentine, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Canada – Ontario, Costa Rica, Croatie, Estonie, Gambie, Géorgie, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Louisiane, Malte, Mexique, Monténégro, Mozambique, Pologne, République de Corée, République dominicaine, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Thaïlande, Ukraine, Uruguay).

Figure 1 : Répartition des membres en fonction de leur statut (en pourcentage)



Sources : Trang Phan et Michel Guillou, *Francophonie et mondialisation*, Paris, Belin, 2011 à la p 212; OIF, « 88 États et gouvernements », en ligne : <www.francophonie.org/88-etats-et-gouvernements-125>.

Les différentiels recherchés

La recherche du désenclavement en passant par l'adhésion à l'OIF repose sur trois différents mécanismes, lesquels peuvent, dans certains cas, s'additionner : la bifurcation historique, la régionalisation et l'attraction interrégionale.

Les pays européens de l'ex-bloc communiste sont particulièrement concernés par le premier mécanisme. Joindre l'OIF signifie accompagner la bifurcation historique post-bipolaire. Si la plupart de ces États bénéficient du statut d'observateurs et non de membres à part entière (excepté la Bulgarie, la Roumanie, la Macédoine du Nord et la Moldavie), ils expriment leur volonté de ralliement aux valeurs démocratiques⁹. Désenclaver signifie ici rompre avec la période bipolaire.

Le second mécanisme repose sur la prise en compte des contraintes régionales et, plus précisément, sur le mouvement aujourd'hui repérable sur tous les continents, bien qu'à des degrés divers, de régionalisation¹⁰. Celle-ci se caractérise par la construction d'institutions intergouvernementales chargées d'asseoir la coopération sur divers domaines (de l'économique au stratégique). Considérer la région comme un espace de sens politique pertinent

9 Alexandra Veleva et Niagalé Bagayoko, « Les perspectives stratégiques des nouveaux membres et États observateurs de la Francophonie : la dynamique d'élargissement de l'espace francophone » dans Niagalé Bagayoko et Frédéric Ramel, dir. *Francophonie et profondeur stratégique*, Études de l'IRSEM n° 26, IRSEM et OIF, 2013, 77 à la p 83, en ligne : IRSEM <www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/915/Etude%20n%C2%B026-2013.pdf>.

10 Sebastian Santander, « Coopération et rivalités régionales à l'heure du décentrage du pouvoir mondial » dans Sebastian Santander, dir. *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Bruxelles, Peter Lang, 2016, 15 aux pp 16-17.

peut alors favoriser une dynamique d'intégration plus poussée. Tous les États membres de l'OIF sont d'ores et déjà membres d'une ou de plusieurs organisations régionales.

Demander l'adhésion à la Francophonie permet de renforcer les liens avec ses voisins, en vue d'approfondir les contacts et de distiller un climat de confiance diplomatique. Plusieurs exemples illustrent un tel mécanisme qui s'apparente à un procédé de non-exclusion régionale : la Thaïlande est observatrice depuis 2008 afin de se rapprocher du Laos et du Cambodge mais aussi indirectement du Vietnam, tous quatre membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ; le Ghana devient membre associé en 2006 pour éviter une marginalisation au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest majoritairement francophone ; des États lusophones, tels que le Cap-Vert, Sao Tomé-et-Principe ainsi que le Mozambique, se situent à proximité d'États francophones et voient leur adhésion francophone comme une modalité afin d'affermir leur politique de voisinage.

Mais la Francophonie ne sert pas seulement à désenclaver les États sur le plan régional. Elle contribue également à élargir les potentialités de coopération internationale entre les continents. En tant qu'instance de dialogue entre États situés en Afrique, en Amérique, en Asie, en Europe et au Moyen-Orient, l'OIF est considérée comme un levier d'échanges interrégionaux. Or l'interrégionalisme constitue aujourd'hui une des tendances structurantes de la coopération à l'échelle mondiale. Devant la lente éclosion d'une régulation mondiale et la crise que subissent les organisations intergouvernementales telles que l'Organisation mondiale du commerce, des projets d'association entre organisations régionales prolifèrent : Mercosur-ASEAN, Dialogue Asie-Europe (ASEM), partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Cette dynamique aboutit à la formation de « mégablocs » régionaux dont les conceptions normatives révèlent parfois des divergences, notamment sur la place de l'État face au marché. L'OIF ne semble pas emprunter le chemin d'une communauté transrégionale ayant comme visée l'intégration tant politique qu'économique. L'éclatement géographique de ses membres n'autorise pas une trajectoire de ce type. Néanmoins, elle représente un levier pour les États en raison de la multiplication des contacts qu'elle favorise entre délégations étatiques, notamment pour la coopération Sud-Sud.

La reconnaissance de la Francophonie comme instrument diplomatique du désenclavement n'est pas sans susciter un premier dilemme. L'élargissement se révèle porté de plus en plus par des impératifs exogènes au projet francophone¹¹. Comme le suggère Catherine Guicherd, « les considérations géopolitiques découlant des intérêts nationaux et du rôle des organisations d'intégration régionale constituent un moteur de l'action beaucoup plus puissant que l'attrait pour, ou la résistance à, l'univers francophone »¹². Ce dilemme peut faire l'objet d'une résolution partielle, à condition que le second instrument diplomatique soit bien activé, à savoir : le décentrement.

II. Le décentrement diplomatique

Une des préoccupations majeures des chancelleries européennes modernes fut celle de l'équilibre des puissances afin d'empêcher l'éclosion d'un empire sur le continent. Cette recherche de l'équilibre passait par la constitution d'alliances militaires et le recours à la force armée. Ce mécanisme a fait l'objet d'adaptation théorique constante. À titre d'illustration, certains néoréalistes contemporains identifient un *soft-balancing*, notamment lorsqu'il s'agit d'appréhender le rôle de l'Union européenne face aux États-Unis. Le recours au *soft-balancing* s'imposerait lorsque les conditions de l'équilibre classique en termes militaires sont impossibles, quand

¹¹ *Francophonie et relations internationales*, Paris, Agence universitaire de la francophonie et Éditions des archives contemporaines, 2009 à la p 72.

¹² Catherine Guicherd, « Profondeur stratégique de la Francophonie en Afrique » dans Bagayoko et Ramel, *supra* note 10, 36 à la p 48.

le suivisme devient une pratique inconfortable pour les puissances moyennes¹³. La Francophonie institutionnelle se rapprocherait d'une telle posture dans sa lutte contre le tout anglais, ainsi que contre « l'hégémonie anglo-saxonne »¹⁴.

Appréhender l'OIF via le *soft-balancing* présente toutefois deux difficultés. D'une part, le concept est lui-même fragile¹⁵. D'autre part, son application se révèle maladroite, car l'OIF ne dispose pas elle-même de capacités stratégiques et elle n'incarne pas un pôle de puissance¹⁶. Si la volonté de rééquilibrage n'est pas forcément activée, les F(f)rancophonies offrent néanmoins un décentrement diplomatique du point de vue des acteurs, comme des valeurs.

Sur le plan institutionnel : existence et vitalité de « diplomaties plurielles francophones »

Pour le sociologue Raymond Aron, les deux figures du soldat et du diplomate agissant au nom d'un État cristallisent les relations internationales en tant qu'espace évoluant à l'ombre de la guerre. Ce modèle fait l'objet de refonte. La diplomatie se recompose en raison d'un élargissement des intervenants sur la scène de négociation : essor de la diplomatie démultipliée, développement d'une diplomatie de catalyse. Selon Noé Cornago, la diplomatie doit être repensée au prisme de sa pluralisation¹⁷. Celle-ci résulte d'un impératif fonctionnel et d'une orientation normative. Les changements actuels ne manifestent pas un simple changement de « système diplomatique », mais bien un changement de système dans lequel la diplomatie a été jusqu'alors enchâssée. La conception de la diplomatie comme « raison de système » a été formulée par l'un des représentants de l'École anglaise des relations internationales, Adam Watson. Celui-ci l'envisage en tant que configuration d'États indépendants partageant règles et pratiques. Un tel système ne résume plus aujourd'hui les interactions diplomatiques contemporaines. En effet, la diplomatie ne se conjugue pas au singulier avec comme personnage central un représentant de l'État qui informe et négocie au nom de son gouvernement.

La diplomatie se diversifie en raison d'une double série de facteurs. La première relève d'impératifs fonctionnels. À ce titre, Cornago recense les effets du capitalisme mondial, mais aussi ceux de la déterritorialisation induite par les technologies de l'information et de la communication de plus en plus véloces. La seconde série de facteurs concerne le champ normatif. Elle correspond à l'ensemble des remises en question du monopole étatique en matière de diplomatie. Discours et pratiques émanant de citoyens ou de groupes sociaux qui entendent exercer un rôle diplomatique convergent en un point : la centralisation de l'activité diplomatique par l'État n'est plus de mise. Cornago cible ici un pluralisme agonale à travers les frontières. Ce pluralisme présente des affinités avec le principe de vie publique qui préside à certaines conceptions de la démocratie au sein des États. Afin de décrire cette pluralisation, l'auteur privilégie trois ancrages : la diplomatie à l'intérieur des États (c'est-à-dire la paradiplomatie sur laquelle l'auteur bénéficie d'une reconnaissance à la fois académique et experte), la privatisation du droit diplomatique (la régulation des activités repose de plus en plus sur des standards ou du droit mou) et les discours et pratiques relevant de l'antidiplomatie (de la Révolution française à aujourd'hui, ils constituent l'une des sources critiques de la diplomatie traditionnelle puisqu'ils sont fondés sur la volonté de transcender celle-ci).

La francophonie n'est pas étrangère à ce phénomène, y compris à travers l'émergence du projet francophone à la fin du XIX^e siècle. Établie en 1883, l'Association nationale pour la propagation de la langue

13 Les néoréalistes infèrent cette volonté de rééquilibrage de l'augmentation des capacités militaires de l'Union européenne. Pour une présentation de l'ensemble des arguments, voir Robert J Art, Stephen G Brooks, William C Wohlforth, Keir A. Lieber et Gerard Alexander, « Correspondence. Striking the Balance » (2005) 30:3 Intl Security 177.

14 Françoise Massart-Piérard, « La Francophonie, un nouvel intervenant sur la scène internationale » (2007) 14:1 R Intl Politique Comparée 69.

15 Que ce soit dans son application à l'Union européenne ou bien à d'autres cas. Voir *Ibid* et Jolyon Howorth et Anand Menon, « Still Not Pushing Back. Why the European Union Is Not Balancing the United States » (2009) 53:5 J Conflict Resolution 727.

16 Elle n'est ni un État ni un regroupement d'États ayant comme visée la gestion d'une menace ciblée.

17 Noé Cornago, *Plural Diplomacies. Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden & Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

française dans les colonies et à l'étranger illustre cette appropriation de la scène diplomatique par les acteurs de la société civile. Elle est suivie de différentes initiatives, telles que l'Association des écrivains de langue française créée en 1926, ou encore l'Union internationale des journalistes et de la presse de langue française fondée en 1950. De ce fait, la composante majeure de la francophonie est bel et bien non gouvernementale¹⁸.

Trois aspects de la francophonie diplomatique rendent compte de cette pluralisation :

- *L'existence d'opérateurs sociétaux dans le dispositif de gouvernance francophone.* L'architecture de l'OIF a la particularité d'associer des acteurs de la société civile dans la mise en œuvre de ses politiques publiques : l'Agence universitaire de la Francophonie, l'Association internationale des maires francophones créée en 1977¹⁹, TV5MONDE, l'Université Senghor d'Alexandrie. Elle illustre l'articulation entre un monde stato-centré et un monde multi-centré, pour reprendre les catégories de James Rosenau²⁰. Aucun lien vertical et hiérarchique n'est établi entre les instances de l'OIF et ces opérateurs.

- *Le dynamisme des diplomaties subétatiques (paradiplomatie et coopération décentralisée).* L'espace francophone occupe le second rang, après l'espace européen, du point de vue de la densité des liens relevant de la coopération décentralisée. Héritée des jumelages franco-allemands établis comme instance de réconciliation après la Seconde Guerre mondiale, celle-ci s'est tournée progressivement vers les questions de développement ou d'appui à la décentralisation (en passant dans le courant des années 1970 par la solidarité humanitaire à la suite des sécheresses qu'ont subies les pays africains). Les motivations économiques sont premières, mais la recherche du rayonnement ne se révèle pas absente en la matière.

- *La constitution de réseaux institutionnels.* En matière de consolidation de l'État de droit et de la promotion des droits de la personne, de multiples associations émergent depuis le milieu des années 1980, à l'instar de la Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune, de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français ou encore l'Association africaine des Hautes juridictions francophones. Ces réseaux sont encouragés par l'OIF, que ce soit dans l'établissement de liens entre eux ou bien dans la réalisation d'objectifs communs²¹.

Sur le plan idéologique : promotion de conceptions alternatives

Si le décentrement ne relève pas de l'équilibre des puissances, il se conçoit comme la promotion de conceptions alternatives face à une tendance à l'uniformisation culturelle²². Fondée sur l'adhésion au néolibéralisme qui accompagne l'extension de la mondialisation économique, commerciale et financière, cette uniformisation fait l'objet de contestations dans les arènes politiques comme scientifiques. Primo, le discours des grands pays émergents s'accompagne d'une critique de l'occidentalisation du monde. Secundo, l'idée selon laquelle les relations internationales seraient une « science américaine » subit plus que jamais une remise en question. Que ce soit en privilégiant des approches post-occidentales²³ ou en intégrant d'autres sources théoriques et conceptuelles dans les analyses de l'international²⁴, l'objectif consiste à promouvoir l'idée de relations

18 C'est d'ailleurs ce que souligne Brian Weinstein en utilisant les catégories des théoriciens de l'interdépendance complexe du début des années 1970 lorsqu'il pense le projet francophone. Voir Brian Weinstein « Francophonie: A Language-based Movement in World politics » (1976) 30:3 Intl Organization 485 aux pp 485-86.

19 Pour une présentation de l'Association, voir Laura Dumazert, « À l'origine de la francophonie institutionnelle. La création de l'Association internationale des maires francophones » (2018) 174:2 Relations Intl 125.

20 Pour une application du modèle, voir Trang Phan, « Des dynamiques de la francophonie » (2011) XII Ann Français Relations Intl.

21 Organisation internationale de la Francophonie, *Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, Quinze réseaux institutionnels de la Francophonie pour contribuer à la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme*, Paris, Organisation internationale de la Francophonie, 2012 à la p 5.

22 Bruno Charbonneau, « Possibilities of Multilateralism: Canada, la Francophonie, Global Order » (2010) 16:2 Can Foreign Policy J 79 aux pp 87-88.

23 Bilgin Pinar Bilgin, « Thinking Past Western IR » (2008) 29:1 Third World Q 5 aux pp 13 et s.

24 Amitav Acharya, « Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories Beyond the West » (2011) 39:3 Millennium J Intl Studies 619.

internationales globales²⁵. Parmi les différents axes privilégiés qui en résultent, le nouveau projet scientifique vise la découverte de nouveaux modèles de compréhension et de nouvelles méthodes, le renouvellement des études sur la régionalisation, ou encore la manière dont les normes et les idées circulent entre les échelons local et mondial.

Les F(f)rancophonies alimentent implicitement ce décentrement par leur contribution à de nouvelles normes internationales. La constitution et la mobilisation de groupes d'ambassadeurs francophones sont les instruments diplomatiques privilégiés en la matière. Ces groupes, soit plus d'une soixantaine en 2021, comprennent l'ensemble des représentants ou des délégués d'un membre de la Francophonie accrédités auprès d'une organisation intergouvernementale, ou bien d'un État. Leur degré de formalisme varie, certains groupes se voyant dotés d'un statut et d'un secrétariat.

L'illustration la plus visible de cette implication francophone correspond à l'adoption en 2005 de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* de l'UNESCO. Les concertations au sein du Groupe francophone de l'UNESCO ont joué un rôle crucial à travers la désignation des membres du Comité intergouvernemental d'experts (composé en majorité de représentants francophones), la négociation des amendements en amont avec des délégations réfractaires ou réticentes, ou encore la recherche de compromis entre les membres mêmes du Groupe francophone²⁶. Néanmoins, sur les enjeux relatifs à la numérisation des produits culturels ou encore l'essor des plateformes audiovisuelles en ligne, l'institution peine à exercer un enrôlement en vue d'une régulation concertée. Cette fragilité tient à une ambivalence dont font preuve les acteurs francophones sur ce thème puisqu'il comprend une part commerciale plus avérée²⁷. Par ailleurs, la question de la protection du patrimoine culturel et de la restitution des biens culturels crée une série de polarités dans l'espace francophone²⁸.

En ce qui concerne les *Objectifs du développement durable (ODD)*, les concertations du Groupe des ambassadeurs francophones de l'Organisation des Nations Unies (ONU) cherchent également à peser sur le cours des négociations. En marge de la 70^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, en septembre 2015, au cours de laquelle la Secrétaire générale de l'OIF Michaëlle Jean a prononcé un discours²⁹, différentes réunions sont organisées sous l'impulsion du Groupe, notamment en ce qui concerne la place des femmes et celle des jeunes. Toutefois, le lien entre culture et développement ne fait pas l'objet d'un traitement singulier alors qu'il s'inscrit dans le prolongement des particularités de l'OIF quant à son périmètre d'intervention. Dans les *ODD*, l'intégration de la culture n'est pas considérée comme transversale. La culture ne fait pas l'objet non plus d'une reconnaissance à part en tant qu'objectif en soi. Elle est articulée autour de trois objectifs : l'éducation de qualité, les villes durables et les modes de consommation et de production durables³⁰. Plusieurs membres de l'OIF ont joint le Groupe des amis de la culture et du développement, créé en 2014 par le Pérou. Ce groupe a milité pour une intégration transversale. D'un autre côté, des États, comme le Mali, qui ont participé aux consultations nationales dans le cadre du Groupe de travail ouvert sur les *ODD* sur la thématique de la culture et du développement sont favorables à la constitution d'un quatrième pilier spécifique sur la culture. L'OIF ou

25 Amitav Acharya, « Global International Relations and Regional World: A New Agenda for International Studies » (2014) 58:4 Intl Studies Q 647 à la p 649.

26 Vera Lacoëuilhe, « L'expérience de la *Convention* sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles » dans Organisation internationale de la Francophonie et Académie diplomatique internationale, Actes de la journée de réflexion sur le rôle des groupes d'ambassadeurs francophones dans les organisations internationales, 2011, 37, en ligne : AFFOI Monde <www.affoimonde.org/documents/dominique_hoppe_ambassadeurs_OIF.pdf>.

27 Antonio Vlassis, « La diversité culturelle : ressource de la puissance douce de l'espace francophone? » dans François David, dir, Pouvoir et puissance en francophonie, Chambéry, Presses universitaires de Chambéry, 2020, 251 aux pp 265 et s.

28 Idriss M Buitchoho, « Tensions géopolitiques et diplomatie autour du patrimoine culturel africain dans l'espace francophone » (2021) 188:4 Relations Intl 141.

29 Michaëlle Jean, « Discours de Madame Michaëlle Jean Secrétaire générale de la Francophonie au Sommet des Nations unies sur le développement durable » (25 septembre 2015), allocution présentée à New York, en ligne : Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales – Développement durable <sdgs.un.org/sites/default/files/statements/19256francophonie.pdf>.

30 Néanmoins, le texte adopté sur les *ODD* s'inscrit dans le prolongement du travail de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ainsi, adoptée par l'Assemblée générale, la résolution *Culture et développement durable* (68/223 du 20 décembre 2013) fixe pour sa part l'argumentation résultant des débats au sein de l'Assemblée générale et du travail de lobby des groupes d'États ainsi que des acteurs sociétaux en reconnaissant la culture comme élément facilitateur, en ce qu'elle constitue un élément d'identité et de cohésion sociale et moteur du développement durable, en ce qu'elle représente un secteur économique viable. Elle souligne ensuite la contribution de la culture aux trois dimensions du développement durable que sont le développement économique et social inclusif par les industries et infrastructures culturelles et par la préservation du patrimoine et des savoirs traditionnels ainsi que le développement environnemental avec la protection de la biodiversité et des écosystèmes fragiles.

le Groupe des ambassadeurs francophones ne semble pas avoir pesé dans le débat (le discours de la Secrétaire générale n'intègre pas la dimension culturelle par exemple) ou contribué à la réalisation d'un compromis.

III. Le renforcement diplomatique

La Francophonie institutionnelle se veut un acteur des relations internationales depuis 1997, ce qui suppose la formulation d'un rôle diplomatique doté d'un script. Une analyse de contenu des déclarations adoptées lors des Sommets de la Francophonie permet de repérer un mouvement global : l'élargissement des sphères d'intervention. Le nuage de mots présenté à la figure 2 révèle bien ce déplacement d'accent dans le sens où la promotion de la langue française n'apparaît pas prioritaire ; elle vient derrière d'autres occurrences comme « droits de l'homme », « Nations Unies » ou « développement durable ».

Figure 2 : Champ lexical des déclarations des Sommets de la Francophonie



Source : Nuage de mots constitué à partir du logiciel Provalis, 2021.

Ces résultats statistiques font écho à la posture diplomatique cultivée par les différents Secrétaires généraux depuis 1997. En fonction depuis 2018, Louise Mushikiwabo s'inscrit parfaitement dans ce prolongement en considérant l'OIF comme l'un des acteurs clés impliqués dans la refonte du système international contemporain³¹. La figure 2 rentre également en résonance avec l'adoption de textes complémentaires sur ces questions politiques et stratégiques, par exemple la *Déclaration de Bamako* en 2000 sur la démocratie, les et les libertés dans l'espace francophone ainsi que la *Déclaration de Saint-Boniface* du 14 mai 2006 sur la prévention des conflits et la sécurité humaine. Ces déclarations attestent d'un socle normatif que les États membres entendent partager. Néanmoins, leur mise en œuvre et en particulier les dispositifs de réaction à l'égard des coups d'État militaires

31 Louise Mushikiwabo, « Gouvernance mondiale : un seul pilier ne fait pas la maison » (2021) 1 Politique étrangère 161.

présentent des fragilités. Si la suspension des instances de la Francophonie est avérée (à l'instar du Burkina Faso en janvier 2022), elle n'exerce pas de véritable effet dissuasif.

Sur le plan des interventions en matière de diplomatie, l'OIF privilégie la médiation et surtout la facilitation, laquelle consiste à établir un dialogue entre les parties sans proposer de solution. Cette pratique se manifeste par la désignation d'envoyés spéciaux par le Secrétaire générale de l'OIF, mais la particularité première du rôle diplomatique de l'OIF se situe plutôt dans le registre du renforcement des capacités des pays membres³², et ce, d'autant plus que l'OIF ne peut avoir qu'un rôle de « second » dans la résolution des conflits, que ce soit par rapport à l'ONU ou aux organisations régionales³³. Ce différentiel est aujourd'hui mis en œuvre dans le domaine économique, mais se heurte à des obstacles majeurs eu égard aux profondes inégalités économiques qui sévissent dans le Sud francophone.

Renforcer les capacités dans le domaine stratégique

L'OIF bénéficie d'une solide expérience en matière d'assistance électorale, ce qui constitue un avantage non négligeable depuis la transformation des opérations de paix et l'incorporation de la construction de l'État, ou state-building, en phase de consolidation. Depuis 2003, l'OIF a mis en place un dispositif renforcé qui vise à accroître les capacités des États membres sur deux plans complémentaires.

Sur le plan des contributions directes, l'OIF incite les États à renforcer la formation et la mobilisation de troupes au profit de l'ONU³⁴. À cet égard, plus de la moitié des effectifs de l'ONU sont déployés sur des territoires francophones. L'OIF soutient l'organisation de séminaires en collaboration avec le réseau de recherche sur les opérations de paix. Un double effort se manifeste en matière quantitative (augmentation des contributions) et qualitative (adoptions de savoir-faire). Une courte observation des évolutions statistiques tend à mettre en évidence un accompagnement positif puisqu'une tendance à l'accroissement quantitatif se dégage. Le nombre d'États contributeurs augmente (de 7 en 1990 à 25 en octobre 2021), tout comme le volume des contingents en termes de troupes et de policiers (de 6 % des effectifs globaux à 25,52 % en octobre 2021, avec 74 438 personnes)³⁵. Les trois principales missions déployées dans des pays francophones, soit celles au Mali (MINUSMA), au Congo (MONUSCO) et en République centrafricaine (MINUSCA), comptent 74 % d'effectifs francophones³⁶.

Ce premier niveau d'intervention se doit néanmoins d'être nuancé. D'une part, une différence notable apparaît quant à la nature des engagements pris par les pays membres de l'OIF en matière d'opérations de paix. Les États du Sud fournissent les contingents, alors que les États du Nord privilégient les contributions financières dans une phase plus générale de désengagement. Cette asymétrie³⁷ apparaît dans la liste des premiers États contributeurs, qui sont tous africains. D'autre part, les États contributeurs peuvent être considérés comme des « minofrancophones » sur le plan linguistique. Comme le souligne Michel Liégeois, la maîtrise du français n'est pas homogène pour l'ensemble des États membres. Mais plus fondamentalement, le nombre d'individus

32 Ce renforcement irrigue l'Organisation, y compris sur le plan de la prospective. Voir à ce propos Organisation internationale de la Francophonie, *Laboratoire de connaissance en littérature des futurs. L'Afrique de demain? Horizon 2035*, Rapport préliminaire, mai 2015 à la p 3.

33 Frédéric Ramel, « Task-Sharing and Peace Operations: The Role of the Organisation Internationale de la Francophonie » (2012) 19:3 Intl Peacekeeping 301.

34 Organisation internationale de la Francophonie, *Contribution de l'OIF aux opérations de maintien de la paix*, Direction de la communication et des instances de la Francophonie, Paris, janvier 2017, p 10.

35 Pour une présentation de ces évolutions, voir le Réseau d'expertise et de formation francophone pour les opérations de paix, en ligne : <<http://reffop.francophonie.org/le-reseau/presentation/la-participation-des-francophones-aux-operations-de-maintien-de-la-paix>>. Des variations apparaissent, mais une stabilisation se donne à voir entre 25 % et 27 % des effectifs ces dernières années.

36 Réseau d'expertise et de formation francophone pour les opérations de paix, « Participation francophone aux opérations de paix – Statistiques de octobre 2021 » (2021), en ligne : Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix <www.observatoire-boutros-ghali.org/sites/default/files/Documents/2021-12-30_Statistiques%20TPCC%20%28octobre%202021%29.pdf>.

37 Justin Massie et David Morin, « Francophonie et opérations de paix. Vers une appropriation géoculturelle » (2011) XLII:3 Études int 313 à la p 324.

déployés dans le cadre des missions de pays ne se traduit pas ipso facto par un nombre de locuteurs francophones qui maîtrisent la langue³⁸.

Le deuxième niveau se situe dans le prolongement des interventions menées en matière d'assistance électorale et politique. L'OIF accompagne la transformation des conflits en favorisant la consolidation des règles de droit, l'internalisation de la culture démocratique et le respect des droits de l'Homme³⁹. Un dispositif plus spécifique est également dédié à la réforme des systèmes de sécurité. Cette dernière ne vise pas la définition des formats de forces (policières et militaires), mais le respect de règles en matière de contrôle parlementaire et judiciaire de ces mêmes forces. De tels dispositifs entendent préserver les traditions juridiques singulières au sein de l'espace francophone⁴⁰.

L'ensemble de ces démarches confirme la volonté pour l'OIF de se définir comme partenaire à part entière de la coopération entre organisations intergouvernementales. Elle reste cependant tributaire de la dynamique onusienne qui, à l'heure actuelle, essuie un profond ralentissement des opérations de paix de nature multidimensionnelle. Les membres du Conseil de sécurité tendent à préférer des interventions politiques et non à spectre large, car les différentes transitions visées de la paix immédiate à la paix durable, de l'économique au sécuritaire en passant par le judiciaire, se révèlent particulièrement fragiles ; notamment parce que les populations locales ne se reconnaissent pas dans les dispositifs le plus souvent importés de façon exogène.

Renforcer les capacités dans le domaine économique

Le Sommet de la Francophonie de 1987 à Québec prend déjà en considération les questions économiques en tant qu'objet de préoccupation francophone. À l'époque, les négociations n'aboutissent pas à l'élaboration d'une stratégie économique quand bien même le Forum francophone des affaires est institué. La stratégie économique revient à l'ordre du jour lors de la conférence de Kinshasa de 2012. La déclaration qui en émane prévoit dans son article 14 la formulation d'une telle stratégie qui articule valeurs de solidarité, croissance économique, lutte contre la pauvreté et les inégalités, sauvegarde de l'environnement. À la lecture de la *Stratégie économique pour la Francophonie* officiellement adoptée à Dakar deux ans plus tard, une continuité surgit avec les actions entreprises dans le domaine stratégique. En effet, cette stratégie se décline autour de deux axes : promouvoir une économie centrée sur l'Homme et son épanouissement et renforcer l'espace économique francophone. Dans les deux cas, le renforcement des capacités comme visée paraît central, que ce soit à l'échelle individuelle (formation, éducation, mobilité), organisationnelle (soutien aux réseaux) ou régionale (accompagnement de l'intégration).

Se pose toutefois la question d'une consistance quant à la mise en œuvre de cette stratégie, car l'implication des États se révèle différenciée. Les États du Sud voient dans l'espace francophone une façon de faire vivre la coopération Sud-Sud sur le plan économique, en particulier le Vietnam et les pays africains. D'un autre côté, la France ne semble pas exprimer une appétence pour l'espace francophone. Le rapport Attali remis en 2014 a pour ambition de souligner le rôle de la langue comme instrument majeur tant des échanges économiques que de la croissance. Parmi les 53 propositions formulées, la dernière porte sur une union économique francophone, dont la modalité serait celle des coopérations renforcées élaborées dans le cadre de l'Union européenne⁴¹. Hors des déclarations de principes, le gouvernement français n'a pas pris de décisions majeures visant à faire vivre ce modèle⁴². Par ailleurs, si tous les États de l'espace francophone sont aux prises avec une profonde accentuation des inégalités, le Sud francophone est beaucoup plus exposé à la grande pauvreté. En raison de la faiblesse

38 Michel Liégeois, « Making Sense of a Francophone Perspective on Peace Operations: The Case of Belgium as a Minofrancophone State » (2012) 19:3 Intl Peacekeeping 316.

39 Avant l'adoption de la Charte de la Francophonie à Hanoï, des missions ont été engagées en matière d'observation électorale : Bénin (avril 1995); Niger (février 1996); Mali (1997). Mais les réactions systématiques aux situations d'urgence se manifestent à partir de 1997. Cette politique participe d'une stratégie à plus long terme de mise en œuvre des principes démocratiques : Julia Marion, « La démocratie dans le projet politique de l'Organisation internationale de la Francophonie » (2008) 97:399 The Round Table: Commonwealth J Intl Affairs 825 aux pp 831-32.

40 Niagalé Bagayoko, « Peace Operations and Security Sector Reform (SSR) in Francophone Africa » dans Bruno Charbonneau et Tony Chafetz, *Peace Operations in Francophone World, Global Governance Meets Post-Colonialism*, Londres et New York, Routledge, 2014 à la p 72.

41 Jacques Attali, *La Francophonie et la Francophilie. Moteurs de la croissance durable*, Paris, Direction de l'information légale et administrative, 2014 à la p 79.

42 Plus largement, certains diplomates déplorent le fait que la Francophonie ne fasse pas l'objet d'une véritable appropriation diplomatique par la France : Anne Gazeau-Secret, « Francophonie et diplomatie d'influence » (2010) 55:4 Géoeconomie 39.

budgétaire de l'Organisation, les outils diplomatiques de la Francophonie peinent à appréhender le rapport centre/périphérie au cœur de l'espace francophone et à cultiver une coopération plus robuste Sud-Sud⁴³.



L'histoire de la Francophonie en tant qu'organisation intergouvernementale montre bien le passage d'une agence technique, ayant une langue comme centre de gravité, à un acteur dont le spectre d'interventions se veut englobant. Cette tendance repose sur une politisation accrue. Ainsi, la Francophonie institutionnelle apparaît comme un « levier » diplomatique bien qu'il soit exposé à des contraintes robustes face aux enjeux du temps comme la diversité culturelle ou les inégalités économiques. Mais cette politisation ne se restreint pas à la nature des matières diplomatiques défendues par l'Organisation (démocratie, droits de la personne, sécurité). Elle se donne à voir également via l'instrumentalisation de la fonction de Secrétaire général de l'OIF par les États membres. L'élection de l'ancienne ministre rwandaise de l'Information mais aussi des Affaires étrangères, Louise Mushikiwabo, en 2018 est emblématique de ce phénomène. Résultant d'un rapprochement entre les présidents Macron et Kagame ainsi que d'un alignement du bloc africain associé à un raccrochage final du Canada et du Québec (pourtant défenseurs d'un second mandat de Michaëlle Jean)⁴⁴, cette élection atteste du caractère consistant des rapports de forces intergouvernementaux au cœur de la Francophonie.

43 Philippe Awono Eyebe et Nadine Machikou, « La capacité de facilitation comme prédisposition et disposition : quelles ressources pour la Francophonie? » (2018) 2 R Intl Francophonies, en ligne : <rifrancophonies.com/index.php?id=607>.

44 Ousmanou Nwachock A Birema, « Louise Mushikiwabo : les premières leçons de l'élection d'une "anglophone" à la tête de la Francophonie » (2019) 1:113 R Intl Stratégique 32.