

Rapport général

La cinquième Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF), réunie comme organe du Sommet en session extraordinaire, s'est tenue à Paris, le 30 mars 1995. C'est à la Conférence de Ouagadougou, en décembre 1994, que cette session extraordinaire fut décidée, sur proposition de M. Jacques Toubon, ministre français de la Culture et de la Francophonie, en vue d'examiner la question de l'institutionnel francophone.

1. OUVERTURE DES TRAVAUX

Dans son message, S.E. M. Robert Dossou, ministre des Affaires étrangères du Bénin, président de la Conférence ministérielle, au nom des instances de la Francophonie, remercie les autorités françaises qui n'ont ménagé aucun effort pour la réussite de cette Conférence réunie en session extraordinaire. Il souhaite la bienvenue aux ministres et délégués présents et les remercie d'avoir répondu en aussi grand nombre. En relevant le dévouement et le sens élevé de responsabilité du comité de réflexion, il remercie celui-ci pour sa contribution aux travaux de la Conférence.

Pour répondre aux nouveaux enjeux et défis auxquels elle doit faire face désormais, le président de la CMF souligne que la Francophonie devra :

- sur le plan politique, se doter d'instruments juridiques ;
- sur le plan économique, rechercher les voies et moyens d'intensifier la solidarité Nord-Sud ;
- sur le plan culturel, œuvrer pour l'instauration de rapports plus égalitaires malgré la diversité des cultures dans son espace ;
- au plan social et humanitaire, s'inspirer des recommandations et résolutions de la conférence sur le développement social de Copenhague.

Pour donner un visage nouveau et un contenu plus réaliste à la Francophonie, le ministre Dossou soutient qu'une définition d'un nouveau cadre institutionnel s'impose, « car il est devenu urgent de faire apparaître des enjeux de modernité essentiels au progrès et au développement solidaire d'un espace multilingue... ».

Dans ces conditions, le président considère qu'il devient incontournable de faire preuve de réalisme et de courage politique pour opérer les mutations institutionnelles qui s'imposent. Il invite ainsi la Conférence à trouver le compromis possible entre l'idéal et les divers souhaits exprimés, réalisable à l'étape actuelle du développement de la Francophonie.

2. BUREAU DE LA CONFÉRENCE

Le bureau est ainsi constitué :

Président :	Bénin	
Vice-présidents :	Burkina Faso	France
	Burundi	Mali
	Canada	Maurice
	Côte d'Ivoire	Viêt-Nam

Rapporteur : Tunisie

3. ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR

La Conférence approuve après modification le projet d'ordre du jour. Elle inscrit au point 2 la situation au Burundi et décide d'entendre l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) au cours de ses travaux.

4. SITUATION AU BURUNDI

Le secrétaire d'État à la Coopération du Burundi expose à la Conférence la situation douloureuse qui afflige son pays depuis l'assassinat du président Melchior Ndadaye, le 21 octobre 1993 (cf. message joint en annexe aux Actes de la Conférence).

Le représentant burundais retrace l'évolution de la situation. Il décrit les événements tragiques dont sont victimes les populations, toutes ethnies confondues. Il souligne que ces événements sont l'œuvre de bandes armées qui opèrent des coups meurtriers pour maintenir un climat d'insécurité, de peur et de haine dans le pays. Ces groupes armés refusent la convention de gouvernement et ont entrepris de la combattre. Il rappelle que cette convention, portant sur le partage du pouvoir, est signée par douze partis politiques sur les treize agrégés au Burundi.

Le secrétaire d'État affirme que l'armée burundaise reste dans sa grande majorité loyaliste même si, en son sein, existent quelques éléments dévoyés. Il dénonce la propagande qui veut culpabiliser l'armée dans son ensemble et pense qu'elle relève d'une opinion qui voudrait voir dans une intervention étrangère le salut du peuple burundais. La paix, selon le secrétaire d'État, sera l'œuvre des Burundais ou ne sera pas. Il indique à la Conférence, les actions que la communauté internationale, notamment francophone, pourrait mener dans l'immédiat pour aider son pays dans :

- le retour, la réinsertion et la réinstallation des déplacés et des rapatriés ;
- la lutte contre l'impunité des responsables de la violence,
- la restauration des droits de l'homme par des actions d'enseignement et de diffusion,
- l'organisation d'un dialogue national.

Une table ronde des partenaires du Burundi devant être bientôt organisée, le secrétaire d'État invite l'ACCT à y participer en vue d'exprimer la solidarité francophone.

Il demande à la conférence de faire une déclaration afin d'appuyer son gouvernement dans ses efforts pour la paix et la sécurité et de condamner fermement les groupes extrémistes. De plus, il encourage l'initiative des Francophones, relative à l'envoi d'une mission au Burundi.

Les débats traduisent la très vive préoccupation de la communauté francophone face à la dégradation de la situation au Burundi. La Conférence exprime sa solidarité au peuple du Burundi et appuie les efforts que déploient les démocrates burundais, en vue de rétablir la paix et l'unité nationale.

Selon certains délégués, la solution au drame qui frappe le Burundi, tout comme son voisin le Rwanda, se trouve dans une opération massive de désarmement des populations, nécessitant une approche régionale de la solution du conflit.

Le secrétaire général de l'ACCT informe la Conférence des actions que l'Agence a menées au Burundi conformément au mandat qui lui a été confié par les instances politiques. Il demande à la Conférence l'autorisation d'effectuer un report budgétaire sur l'année 1995 de 1,5 M FF non dépensés en 1994, qui seront utilisés dans le cadre d'actions de solidarité envers le Burundi, ainsi que d'organiser une table ronde des bailleurs de fonds francophones afin d'accroître le budget de coopération consacré à ce pays.

Au terme des débats, et sur proposition de la délégation canadienne, la Conférence adopte une déclaration sur la situation du Burundi (voir texte de la déclaration, joint en annexe). De plus, elle décide d'envoyer une mission ministérielle au Burundi en même temps que celle prévue par l'AIPLF. Cette mission sera dirigée par le président de la CMF, accompagné de deux autres ministres.

5. EXAMEN DES TRAVAUX DU COMITÉ DE RÉFLEXION

5.1. Les programmes mobilisateurs : objectifs de la programmation et cohérence de la mise en œuvre des programmes (doc. CMF-5/95/n° 2)

Présentant les propositions du comité de réflexion sur les programmes mobilisateurs, le rapporteur du comité rappelle d'abord les cinq secteurs de la coopération multilatérale francophone issus du premier Sommet de Paris en 1986 (l'agriculture, l'énergie, les industries de la culture et de la communication, les industries de la langue et l'information scientifique, le développement technologique), auxquels sont venus s'ajouter, à partir du Sommet de Dakar en 1989, trois autres domaines d'intervention (l'éducation et la formation, l'environnement, la démocratie et l'État de droit). Indiquant les raisons et les préoccupations qui ont justifié ces choix des pays membres, il souligne leur manque de spécificité francophone et s'interroge sur la manière de faire naître de ces légitimes préoccupations un véritable projet francophone ainsi que sur la cohérence à donner à un ensemble d'actions disparates.

À partir de l'observation de la conduite et de l'évolution de l'action francophone, le comité de réflexion s'est livré à un double exercice :

- *d'analyse, qui :*
 - révèle des constantes dans les domaines d'action de la Francophonie,
 - montre que ces domaines doivent nécessairement s'articuler autour des préoccupations essentielles de la Francophonie, notamment de la langue française qui, dans son contact avec les autres langues de l'espace francophone, en est le ciment ;
 - montre que la coopération francophone doit être le fruit d'un consensus effectif de l'ensemble des pays concernés. Elle doit se traduire par la multilatéralité et la régionalisation pour tenir compte des impératifs de l'intégration, particulièrement en Afrique ;
- *de prospective, qui s'articule autour de quatre secteurs :*
 - un espace de savoir et de progrès ;
 - un espace de culture et de communication ;
 - un espace de liberté et de démocratie ;
 - la présence de la Francophonie dans le monde.

Ces quatre secteurs ainsi redéfinis constituent le projet francophone. La langue française sert d'interface entre les programmes, qui conservent un caractère convivial, multilatéral et moderne. Ce projet semble au rapporteur de nature à changer les rapports Nord-Sud, tout en renforçant les relations Sud-Sud et Nord-Nord.

Dans les interventions qui ont suivi, on note de la part de plusieurs délégations :

- une invitation pressante au comité de ne pas délaissier la dimension économique de la coopération francophone et à reprendre sa réflexion en vue de lui donner une plus grande consistance ;
- une volonté de concentrer les moyens dont dispose la Francophonie sur la coopération, qui reste sa priorité ;

- le souhait d'une Francophonie ouverte à la pluralité des cultures et à la défense de la diversité culturelle. Bien qu'apparaissant déjà dans les propositions du comité, ce thème gagnerait à être énoncé plus nettement comme l'un des objectifs politiques de la Francophonie ;
- le souhait d'un multilatéralisme authentique, cherchant à atteindre l'objectif des 70% de crédits déliés et tendant à supprimer la notion de crédits liés.

Au terme des interventions, la Conférence prend note des propositions présentées par le comité de réflexion. Elle l'invite à prendre en compte, dans les propositions qu'il soumettra à la CMF de Cotonou, les suggestions et observations de ses membres, notamment celles portant sur les éléments économiques.

5. 2. Les perspectives institutionnelles (doc. CMF-5/95/n° 3).

En introduction au débat sur la question institutionnelle, le président du comité de réflexion souligne l'esprit de grande liberté dans lequel le comité a travaillé pour parvenir à un diagnostic serein sur la situation de la Francophonie. Constatant que la Francophonie se disperse et n'apparaît pas comme un partenaire crédible, le comité pense que celle-ci doit s'attacher à respecter ses mandats de base et à en renforcer la mise en œuvre dans quelques domaines fondamentaux.

Rappelant que la Francophonie est fragile et qu'elle a besoin de temps pour perfectionner ses institutions, le président souligne qu'en trois ans, le compromis de Chaillot n'a pas si mal fonctionné. Il s'agit de le confirmer et de l'adapter dans le sens de l'unicité du politique.

C'est ainsi que le comité a également confirmé la hiérarchie instaurée en 1991, à Chaillot : le Sommet, la Conférence ministérielle, le Conseil permanent de la Francophonie, le secrétariat des instances, l'ACCT et les autres opérateurs.

Commentant cette hiérarchie institutionnelle, le président indique que le comité recommande la création d'un bureau de la Conférence ministérielle qui aurait la même composition politique que le CPF et donnerait lieu à deux réunions annuelles de la CMF : une plénière et un bureau à 15.

S'agissant du CPF, le comité propose d'en moduler les réunions : à 15 pour les réunions de type technique, à 47 pour les réunions à caractère politique, afin de renforcer ces deux dimensions de l'activité du Conseil permanent de la Francophonie.

Parallèlement, afin de conforter le rôle et l'autorité du président du CPF, le comité recommande que sa nomination soit précédée de consultations par le chef d'État du pays hôte du Sommet et que Les chefs d'État et de gouvernement, informés de son choix, en prennent acte officiellement.

Le président du CPF, membre de droit de toutes les instances et siégeant à la table du Sommet, serait le porte-parole de la Francophonie, fonction qu'il pourrait déléguer, en tant que de besoin, au secrétaire général de l'ACCT, secrétaire des instances.

Le CPF et son président seraient dotés de moyens logistiques dont le cadre serait fixé une fois pour toutes. Toutefois, ces moyens ne devraient ni alourdir les coûts de fonctionnement ni dupliquer l'administration de l'ACCT, secrétariat des instances.

En tant qu'unique organisation intergouvernementale de la Francophonie, le comité confirme l'ACCT dans sa double fonction de secrétariat de l'ensemble des instances et d'opérateur principal. Son secrétaire général est membre de droit de toutes les instances. En sa qualité de secrétaire des instances, il devrait siéger à la table du Sommet, avec voix consultative.

Le comité confirme aussi les autres opérateurs dans leurs missions respectives et propose que le CPF puisse avoir les moyens de contrôler l'ensemble des opérateurs.

Le président du comité mentionne deux points qui restent encore à approfondir : d'une part, le fonctionnement des comités de programmes, d'autre part, celui du FMU, qui conditionne la mise en œuvre d'une vraie multilatéralité.

Le président de la Conférence ministérielle félicite le comité pour son excellent travail et ouvre le débat.

Pour la majorité des délégués, le rapport du comité, en s'inscrivant dans la logique définie à Chaillot et en proposant pour la Francophonie la dimension politique voulue par tous, apporte une nécessaire clarification. Les délégués saluent l'effort de cohérence, ainsi que le souci qui a animé le comité de bien faire apparaître les rôles respectifs et complémentaires du président du CPF et du secrétaire général de l'ACCT. À travers ces observations, les délégations expriment leur satisfaction de voir se dessiner un compromis entre la logique intergouvernementale de Niamey, fondée sur un projet de coopération, et celle, plus politique, lancée au premier Sommet, à Paris. La plupart des délégations se rallient à l'idée d'un bureau de la CMF réunissant les ministres en formation politique restreinte et déléguant au CPF la responsabilité du contrôle budgétaire. Elles agrément la proposition d'un CPF qui serait renforcé par une désignation claire des sherpas des 15 États et gouvernements membres « choisis » au Sommet. Une telle procédure rendrait l'institution pleinement crédible et donnerait à son président une autorité réelle.

Parce qu'il dégage des convergences sur l'essentiel, ce compromis est ressenti comme marquant une étape importante et s'inscrivant dans une dynamique qu'il conviendra d'entretenir.

Plusieurs délégations ont saisi l'occasion de ce débat pour exprimer leur attachement à l'ACCT et leur satisfaction de voir son secrétaire général confirmé dans une place de premier plan, en appui au président du CPF.

Toutefois, certaines délégations ont fait état de leurs réserves sur la proposition de constitution d'un bureau de la CMF composé sur les mêmes bases que le CPF et sur la délégation à ce dernier des fonctions, dévolues à la CMF, de conseil d'administration de l'ACCT. Le risque de double emploi qui en résulterait a été perçu comme étant de nature à entretenir des ambiguïtés, voire à exclure des débats une partie des États ou gouvernements membres de la communauté francophone. Parmi ces délégués, certains ont demandé que soit reprise la réflexion sur la création d'un secrétariat général de la Francophonie.

Quelques délégations, tout en approuvant les propositions du comité de réflexion, ont rappelé que la solidarité francophone doit servir en priorité les besoins fondamentaux des populations. Elles prônent une Francophonie « de base et à la base ». Cette perspective ne devrait pas être perdue de vue au profit de structures institutionnelles dont le fonctionnement deviendrait si lourd que les moyens de la coopération s'en trouveraient dangereusement amoindris. À cette occasion, plusieurs délégués rappellent la nécessité de renforcer la présence de la composante économique dans la coopération multilatérale francophone.

Au terme d'un débat dont il souligne le caractère majoritairement favorable aux propositions présentées, le président du comité se déclare prêt à poursuivre la réflexion sur la question du secrétariat général de la Francophonie, sous réserve de recevoir un mandat précis de la CMF. En conclusion, il demande aux chefs de délégation, de lui donner quitus sur le contenu général du rapport qu'il a présenté.

Après discussion, la Conférence adopte une décision sur l'institutionnel dont le texte est joint en annexe.

Intervention de l'AIPLF

Invitée à apporter sa contribution au débat, l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française intervient par la voix de son secrétaire général parlementaire.

Celui-ci exprime la très vive préoccupation des parlementaires devant les dysfonctionnements de la Francophonie et sa présence insuffisante face aux problèmes qui devraient la concerner au premier chef. À cet égard, il exprime l'angoisse qu'éprouvent les parlementaires face à la situation qui prévaut au Burundi. Saisis par le président de l'Assemblée nationale de ce pays, ils souhaitent s'associer à une démarche officielle des instances francophones dans ce pays.

S'agissant de l'institutionnel francophone, l'AIFLF demande que l'on distingue nettement la ligne politique de la ligne d'exécution.

La première, selon elle, correspond au Sommet, à la CMF et à un CPF rénové, présidé par une personnalité d'envergure et d'expérience, élue par les Sommets pour quatre ans. L'AIFLF serait disposée à être associée à ses décisions.

La seconde, réunirait les opérateurs, parmi lesquels l'AIFLF distingue l'ACCT, opérateur principal et secrétariat technique des instances. Les opérateurs sont chargés de la mise en œuvre des programmes de coopération.

Pour donner à la Francophonie toute son efficacité, les deux lignes devraient être clairement séparées (texte de l'intervention joint en annexe).

Après avoir remercié le secrétaire général parlementaire, le président de la CMF exprime sa haute appréciation de la contribution apportée au débat par l'AIFLF

5.3. Approfondissement ou élargissement de l'espace francophone : nouvelles demandes d'adhésion (doc. CMF-5/95/n° 4)

Le président du comité de réflexion présente les propositions du comité sur l'espace géopolitique de la Francophonie. Il rappelle l'intérêt accru que de nombreux États et gouvernements portent à la Francophonie depuis le premier Sommet. Selon le président, avant 1986 pour les pays membres de l'ACCT, depuis 1986 pour les pays participant au Sommet, l'examen des adhésions se faisait sans critère précis et leur acceptation reposait sur des considérations d'opportunité politique.

Face à de nouvelles demandes d'adhésion, les instances politiques de la Francophonie se doivent d'établir des critères. Le comité propose à la Conférence des principes d'adhésion. Tout en se fondant sur le statut de la langue française, ces principes marquent une volonté d'ouverture cohérente de l'espace francophone en vue d'étendre son aire d'influence. Le comité propose la création d'un statut nouveau de « gouvernement associé » qui s'inscrit dans le cadre d'une participation dynamique, permettant l'intégration progressive des futurs candidats au sein de la communauté francophone.

Le comité considère que, quelles que soient les nouvelles modalités d'adhésion que le Sommet retiendra à Cotonou, ces règles ne s'appliqueront que pour les adhésions à venir.

Constatant une détérioration de la situation du français dans certains pays membres, le comité suggère que le prochain Sommet lance un appel pour les inviter à prendre des initiatives concrètes pour son renforcement.

À la suite de cette présentation, il apparaît que bon nombre de délégués ne souhaitent pas engager le débat au cours de cette Conférence, certains d'entre eux regrettant de ne pas avoir reçu à l'avance les propositions du comité.

Toutefois, les délégués qui s'expriment :

- constatent que le document du comité de réflexion mérite une clarification, notamment en ce qui concerne la notion de « gouvernement associé ». À cet égard, ils recommandent au comité de revoir la hiérarchie qu'il établit dans la situation des divers États et gouvernements ;
- préconisent que la Conférence adopte une démarche plus politique que juridique dans l'examen de la question des nouvelles adhésions ;

- demandent à la Francophonie une plus grande ouverture de son espace pour accueillir les pays nouveaux qui souhaiteraient s'y intégrer. Elle pourrait se fonder sur des critères de nature politique, pour tenir compte des changements d'alliances survenus au plan international. Il convient toutefois de noter que cette suggestion ne recueille pas le consensus. En effet, certains délégués souhaitent que le statut des pays admissibles en Francophonie soit plus restrictif et que la règle de l'unanimité soit appliquée pour toutes les nouvelles adhésions.

En réponse à ces interventions, le président du comité de réflexion rappelle que, pour élaborer ses propositions, le comité s'est inspiré des travaux réalisés sur la même question en 1992/1993, mais non adoptés par les instances politiques.

Il souligne que le comité a besoin de balises afin de poursuivre sa réflexion et demande avec insistance que la Conférence se prononce sur les critères d'adhésion qui lui sont proposés. La Francophonie pourrait ainsi examiner en connaissance de cause les demandes d'adhésions qui lui seront présentées à Cotonou.

Le président de la Conférence ministérielle rappelle au président du comité de réflexion que la Conférence ne souhaite pas pour l'instant se prononcer sur cette question et il invite le comité à approfondir sa réflexion sur l'espace géopolitique de la Francophonie.

S'agissant des propositions du comité de réflexion sur les programmes mobilisateurs ainsi que sur l'espace francophone, le président invite à aussi le comité à préparer, avant le 30 juin 1995, un nouveau rapport qui devra être communiqué aux pays membres afin de recueillir leurs observations. Celles-ci devront parvenir au comité dans les meilleurs délais afin qu'il en tienne compte dans son rapport final à soumettre à la CMF de Cotonou.

Sur la procédure d'examen de ce rapport final, le président du Conseil permanent de la Francophonie (CPF) rappelle que le comité de réflexion, créé par le Sommet de Maurice, travaille sous l'autorité de la CMF, et sous le contrôle du CPF. Dans ces conditions, le rapport du comité, qui sera examiné à Cotonou, devra au préalable être soumis à l'examen du CPF.

Le président de la CMF indique qu'il recherchera avec le président du CPF et le secrétaire général de l'ACCT les moyens d'adapter cette exigence de la procédure aux impératifs du calendrier des instances.

6. QUESTIONS DIVERSES

Sur proposition du Canada/Québec, du Gabon et du Niger, la Conférence adopte, par acclamation, une motion de félicitations qu'elle adresse à l'ACCT à l'occasion de son 25^e anniversaire et qui figure en annexe.

Le président de la Conférence fait savoir que la prochaine CMF et le Sommet prévus à Cotonou se tiendront respectivement, les 29 et 30 novembre 1995 et les 2, 3 et 4 décembre 1995. Par ailleurs, il annonce le thème du sixième Sommet de Cotonou, libellé comme suit : « la Francophonie, espace de solidarité Nord-Sud au plan politique, économique et socioculturel pour un développement durable ».

S'agissant de l'usage du français dans les rencontres internationales, le ministre centrafricain des Affaires étrangères fait remarquer que lors de la conférence mondiale sur le développement social qui vient de se tenir à Copenhague, la plupart des documents étaient rédigés en d'autres langues que le français. Il invite la Francophonie, notamment l'ACCT, à prendre les mesures adéquates pour accroître l'usage du français dans les rencontres internationales.

7. CLÔTURE

Le président remercie les délégués d'avoir participé en grand nombre à cette session extraordinaire de la Conférence ministérielle de la Francophonie.