

International

# LA FRANCOPHONIE, UN PROJET POLITIQUE D'AVENIR ?

Lou Bachelier-Degras  
20/01/2025

**Si le dernier sommet de la Francophonie tenu à Villers-Cotterêts en novembre dernier a su donner une relative visibilité à la Francophonie, celle-ci demeure bien souvent sous les « radars médiatiques ». Lou Bachelier-Degras, membre de l'Observatoire de l'Afrique subsaharienne de la Fondation et spécialiste des questions d'aide publique au développement, rappelle ce qu'est historiquement et institutionnellement la Francophonie tout en soulignant ses limites financières et politiques.**

## La Francophonie, de quoi parle-t-on ?

La Francophonie est un terme polysémique, qui désigne à la fois les locuteurs de langue française, les territoires sur lesquels est pratiquée cette langue, l'adhésion à un ensemble de valeurs véhiculées par cette langue et les cultures attenantes et, enfin, un ensemble d'institutions de coopération intergouvernementales. Doter le terme d'une majuscule sert généralement à se référer à l'idée d'une communauté internationale, liée par une volonté de coopérer, et avec des institutions communes pour l'organiser.

Son origine est à retrouver dans les années 1960 où de nouveaux rapports politiques étaient testés dans les premiers temps d'un monde se décolonisant. Ce mouvement s'est d'abord conçu dans une dynamique franco-africaine, puis dans des rapports élargis Nord-Sud et Sud-Sud. Depuis les premiers sommets intergouvernementaux de Niamey en 1969 et 1970 instituant une première coopération culturelle et technique entre pays ayant en partage la langue française, la Francophonie n'a cessé de se développer. De 21 États signataires de la convention de Niamey en mars 1970, ce sont 93 États et gouvernements répartis sur les cinq continents qui étaient en 2024, au sommet de Villers-Cotterêts, parties prenantes de la Francophonie.

Si la coopération institutionnelle se réunit aujourd'hui dans les enceintes de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), dont le 19<sup>e</sup> sommet des chefs d'État et de gouvernement des 4 et 5 octobre 2024 a été la troisième édition en France depuis l'instauration de ces

événements en 1986<sup>1</sup>, la vitalité de la francophonie se vit et se donne à voir surtout par son tissu associatif et la qualité des initiatives de sa société civile. Qu'il s'agisse de l'union d'artistes, comme l'Associations des écrivains de langue française, fondée en 1926, ou de professionnels, de festivals comme les Francofolies, d'échanges linguistiques, de projets de solidarité, etc., la Francophonie est un territoire d'initiatives et de partage entre membres de sociétés sur les cinq continents dont la langue partagée est le liant, ou le facilitateur. Néanmoins, face au dynamisme de ces initiatives et de ces projets individuels ou collectifs émanant des organisations de la société civile, à quel projet géopolitique peut-on rattacher la Francophonie ?

## Un projet (géo)politique clair à la hauteur d'ambitions communes ?

Démographiquement, tout d'abord, que représente la Francophonie ? Si l'on additionne les populations estimées de l'ensemble des États réunis dans l'OIF, la Francophonie regroupe 1,4 milliard de personnes, soit près d'un huitième de la population mondiale – bien loin des près de 200 millions de citoyens des 21 premiers États membres de la Francophonie en 1970. Dans cet ensemble, les locuteurs francophones étaient estimés en 2022 à 321 millions d'individus par l'Observatoire de la langue française dans son dernier rapport sur l'état de cette langue dans le monde (soit environ 23% des habitants de la Francophonie)<sup>2</sup>. L'Afrique, aujourd'hui et toujours plus demain avec sa démographie dynamique, en est d'ailleurs le centre démographique.

En tant que projet politique, la Francophonie est organisée depuis une trentaine d'années autour d'une charte et selon un schéma pyramidal : une réunion bisannuelle de chefs d'État et de gouvernement adoptant une feuille de route commune ; un opérateur intergouvernemental unique pour mettre en œuvre ce cadre programmatique, l'OIF, et des opérateurs spécialisés de l'Organisation (formation de cadres : Université Senghor d'Alexandrie ; audiovisuel : TV5 Monde ; coopération décentralisée : Association internationale des maires francophones ; universitaire : Agence universitaire de la Francophonie). D'autres institutions concourent également à la mise en œuvre de programmes de coopération communs, comme l'Assemblée parlementaire de la Francophonie ou la Conférence des ministres de l'Éducation.

Cette dimension politique s'est affirmée dès la première conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant en commun l'usage du français, tenue au château de Versailles en février 1986, à l'invitation de François Mitterrand. La création en 1997 d'un poste de secrétaire général de la Francophonie, responsable de sa représentation officielle et de la mise en œuvre du programme intergouvernemental, a contribué à cette tendance. De plus, le choix de personnalités de renom

pour représenter cet ensemble sur la scène internationale, telles que l'ancien secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros Ghali, l'ancien président du Sénégal, Abdou Diouf, et enfin l'ancienne gouverneure générale du Canada, Michaëlle Jean. Ce sont des personnalités ayant rang de chef d'État, ce qui prouve le prestige accordé à l'institution. Et c'est encore sa caractéristique de forum politique qui a nourri l'accroissement de ses membres, comme l'adhésion des pays d'Europe de l'Est au lendemain de la chute de l'URSS ou, plus récemment, du Ghana anglophone, entouré de pays francophones. La dimension de forum est bien résumée par la pluralité des alliances géopolitiques dont sont membres les pays francophones : elle compte 32 membres de l'Union africaine, 18 membres de l'Union européenne, 15 du Commonwealth britannique, 9 auprès de la Ligue des États arabes, 4 à l'Organisation des États américains et 3 à l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est), sans compter les alliances économiques comme l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain).

Son poids économique est en revanche plus difficile à établir. Si deux de ses membres font partie du G7 et cinq du G20, la majorité des pays francophones sont des pays en développement. Selon l'OIF, la Francophonie représenterait 16,5% du produit national brut mondial, 20% du commerce mondial de marchandises et 14% des réserves mondiales de ressources minières et énergétiques<sup>3</sup>. L'une des dernières études consacrées à la « Francophonie économique » réalisée en 2018 indiquait toutefois que la part de la Francophonie était en repli entre 2000 et 2016, le PIB francophone passant de 10% du PIB mondial à 8,7% en seize ans<sup>4</sup>. Cette contraction était sans doute liée aux performances de l'économie française, qui représente près de 40% de l'espace économique francophone, et qui représentait 4,2% du PIB mondial en 2000 et 2,87% en 2023<sup>5</sup>. La répartition des flux économiques entre ses membres se fait d'ailleurs en très large majorité dans un sens Nord-Sud et marginalement Sud-Sud.

La Francophonie est donc un projet politique, mais quels sont ses moyens et développements récents ? On peut noter son ouverture à des pays dont l'appartenance à l'aire francophone est, au mieux, assez ténue – comme la Corée du Sud, devenue État observateur à l'OIF en 2016, les Émirats arabes unis comme État associé en 2010, ou la République de Macédoine du Nord en 2006. Lors du sommet de Villers-Cotterêts, Chypre et le Ghana ont acquis le statut d'États membres de la Francophonie (avec des populations francophones respectivement de 7 et 1% du pays<sup>6</sup>). Dès lors, qu'est-ce qui réunit des pays aussi divers que l'Argentine, le Costa Rica, le Mexique, l'Ukraine ou l'Irlande dans un ensemble francophone – alors que la langue continue d'être définie comme étant au cœur de cette identité commune, puisque l'OIF se présente comme un « dispositif institutionnel voué à promouvoir le français et à mettre en œuvre une coopération politique, éducative, économique et culturelle » ? À titre indicatif, les deux seules indications pour avoir le statut d'observateur à l'OIF (statut le moins contraignant) sont : « se fonder sur une volonté de favoriser le

développement de l'usage du français, quel que soit son usage effectif au moment de la demande » et « un intérêt réel pour les valeurs défendues par la Francophonie, pour ses programmes<sup>7</sup> ». Se pose donc la question de la solidité d'une communauté francophone, sa réalité et sa concrétisation.

À ce propos, le budget de l'OIF est un indicateur permettant de jauger la confiance accordée par les États dans la conduite d'une politique francophone multilatérale. Son budget en 2014 était de 79 millions d'euros en contributions publiques<sup>8</sup> pour 84 États et gouvernements, il était de 66 millions d'euros dix ans plus tard, avec 93 États et gouvernements. La mission budgétaire « Francophonie » du Quai d'Orsay représentait 50,4 millions d'euros en 2014 (dont 31,9 millions à l'OIF, toutes contributions confondues) et était de 63,5 millions en 2023 (dont 23 millions d'euros à l'OIF toutes contributions confondues<sup>9</sup>) et de 89,5 millions d'euros dans le budget 2024 mais tenant compte de l'organisation du sommet de Villers-Cotterêts<sup>10</sup>. Ce budget, consolidé, correspond aux financements de l'OIF, de ses opérateurs, ainsi que de ceux de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et des deux Conférences permanentes des ministres : des ministres de la Jeunesse et des Sports (CONFESJES) et des ministres de l'Éducation (CONFEMEN). Comme on le voit, la contribution de la France à l'OIF décroît dans le temps, malgré une hausse globale des crédits accordés aux autres opérateurs de la Francophonie. Il est donc quelque peu paradoxal de voir une croissance du budget français dédié à la Francophonie quand son principal opérateur voit ses membres augmenter et son budget baisser de 16% en dix ans. Alors, s'agit-il d'un recul tricolore vis-à-vis de la Francophonie institutionnelle ?

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

## Une Francophonie pour tous ?

La première question à se poser est la suivante : la France se conçoit-elle comme un pays francophone ? On peut lire dans deux rapports consécutifs d'évaluation de la politique francophone commandités par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à peu près les mêmes recommandations. En 2017 : « La politique française en matière de Francophonie n'est pas définie dans un cadre stratégique unique qui en formaliserait les orientations majeures pour les

ministères, les opérateurs et les parties prenantes<sup>11</sup> ». Et en 2023 : « Formaliser une feuille de route de la France vis-à-vis de la Francophonie : L'objectif d'un document de référence des priorités de la France vis-à-vis de la Francophonie serait avant tout de donner de la visibilité quant à l'articulation entre l'action de la France, l'OIF, ses opérateurs (Agence universitaire de la Francophonie, l'Université Senghor, Association internationale des maires francophones, TV5 Monde), ainsi que les autres acteurs de la Charte de la Francophonie (APF, CONFEMEN et CONFES) et de fonder la cohérence de cette action<sup>12</sup> ».

Il n'y aurait donc pas de vision stratégique unifiée propre à la Francophonie de la part de son principal bailleur de fonds. À la décharge des acteurs d'une coopération francophone multilatérale, il semble en fait difficile pour les pouvoirs publics français de concevoir des politiques publiques francophones multilatérales. Trois exemples en témoignent :

- Emmanuel Macron a tenu un discours à l'Institut de France à l'occasion de la Journée de la Francophonie (le 20 mars) en 2018 présentant la Stratégie internationale française pour la langue française et le plurilinguisme<sup>13</sup>. Sur les 33 mesures énoncées, cinq relèvent de partenariats ou programmes multilatéraux et 28 de mesures et programmes bilatéraux ;
- le réseau des Alliances françaises, fondé dès 1881 et composé de 829 structures, majoritairement des structures privées, dans 135 pays, réunissait 410 000 apprenants de la langue française en 2023. Si, dès lors, le réseau est majoritairement privé, présent au cœur de cinq continents, pourquoi ne pas les renommer « Alliances francophones » et ainsi renforcer la dimension multilatérale des questions francophones ? Cela introduirait une clarification vis-à-vis des outils bilatéraux français, tels que les Instituts français ;
- la nomination à la tête de la Francophonie de Louise Mushikiwabo, ancienne ministre des Affaires étrangères rwandaise, a pu être perçue comme un mouvement diplomatique français dans un plan plus large de reprise et de normalisation des relations franco-rwandaïses en amont des 25<sup>e</sup> commémorations du génocide des Tutsis en 1994 (réouverture d'un bureau de l'Agence française de développement puis de l'ambassade, publication du rapport de la Commission Duclert). C'est d'ailleurs la première personnalité n'ayant pas eu précédemment un rang de chef d'État à être nommée à la tête de l'OIF depuis la création de ce poste.

La France se rêve et se pense encore majoritairement comme une puissance bilatérale. Cela a d'ailleurs été réaffirmé comme orientation stratégique diplomatique à plusieurs conférences des ambassadeurs par le président Macron ces dernières années. Et si l'actuelle secrétaire générale de la Francophonie a bien rappelé que « la Francophonie, ce n'est pas la Françafrique » lors de la cérémonie d'ouverture du sommet de Villers-Cotterêts, à force de privilégier des solutions

bilatérales concernant la Francophonie, l'un de ses principaux membres entretient une confusion néfaste à l'identité même francophone.

Au cœur de cette confusion flotte la mission même dédiée à la coopération francophone. À la différence du Commonwealth of Nations, qui lie les anciens « joyaux » de l'Empire britannique à la Grande-Bretagne depuis 1926 (ou 1949 dans sa forme actuelle), la dimension économique n'a jamais été au centre du projet francophone. Le parallèle avec le Commonwealth est d'autant plus frappant que l'organisation britannique a vu grossir ses rangs avec deux nouveaux membres bastions de la Francophonie : le Togo et le Gabon (pourtant dépourvu de voisins anglophones), tous deux ayant rejoint l'organisation lors de son sommet de Kigali en 2022. Kigali, capitale d'un État membre de la Francophonie (Rwanda), a remplacé le français comme langue d'enseignement par l'anglais en 2008. Se pose alors avec d'autant plus d'acuité la question des perspectives communes francophones, pouvant donner envie de pratiquer cette langue quand elle n'est pas maternelle. D'ailleurs, les derniers chiffres laissent voir la relative fragilité des locuteurs francophones au sein même de la Francophonie.

80% d'entre eux, utilisant couramment le français, sont concentrés dans seulement 36 pays – dont l'Algérie et ses plus de 45 millions d'habitants qui ne sont pas membres de la Francophonie politique. Or, au sein même de ces 36 pays, le taux de francophones parmi les populations des pays membres est très variable. Deux exemples en témoignent : ce taux est de 26% au Sénégal et de 29% au niveau du Canada fédéral<sup>14</sup>. On le voit, la notion de « francophone », même dans ses pays bastions, est donc somme toute relative, et la croissance démographique africaine n'engendrera pas nécessairement une augmentation exponentielle de locuteurs de la langue française. Ce qui là encore, outre l'enjeu colossal des conditions d'enseignement en français, pose la question des imaginaires et perspectives communs car, sans renouveler les figures auxquelles s'identifier et les créations permettant de se projeter, la Francophonie aura de plus en plus de mal à renforcer ses rangs.

Copyright photo : © Alex Tharreau/OIF

1. Lou-Bachelier Degras, *Versailles 1986 : et la Francophonie fut*, Fondation Jean-Jaurès, 14 octobre 2024.
2. *La langue française dans le monde - 2019-2022*, Organisation internationale de la Francophonie, Gallimard, 2022.
3. Données disponibles sur le site internet de l'Organisation internationale de la Francophonie.
4. Maria Masood, « *Le défi de la mesure de la valeur économique du français* », Observatoire de la langue française, Organisation internationale de la Francophonie, 2018.
5. Chiffres de la Banque mondiale (dollars courants 2015).
6. *La langue française dans le monde - 2019-2022*, op. cit.
7. Règlement des statuts et modalités d'adhésion à la conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le

- français en partage.
8. *Évaluation stratégique de la contribution française à l'Organisation internationale de la Francophonie (2010-2015)*, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 2017.
  9. États financiers 2023 de l'Organisation internationale de la Francophonie.
  10. France Diplomatie, *Le budget 2024 du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : un budget en hausse de plus de 6 milliards d'euros*.
  11. *Évaluation stratégique de la contribution française à l'Organisation internationale de la francophonie (2010-2015)*, op. cit., MEAE.
  12. *Évaluation de la contribution du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à quatre institutions de la Francophonie : Agence universitaire de la Francophonie, Assemblée parlementaire de la Francophonie, Association internationale des maires francophones, Université Senghor*, MEAE, 2023.
  13. Consultable sur le [site du Quai d'Orsay](#).
  14. *La langue française dans le monde - 2019-2022*, op. cit.