

La Francophonie institutionnelle et le Québec

Jean Tardif

Volume 1, 1984

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1101571ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1101571ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Tardif, J. (1984). La Francophonie institutionnelle et le Québec. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 1, 11–44.
<https://doi.org/10.7202/1101571ar>

La Francophonie institutionnelle et le Québec

JEAN TARDIF *

Parler aujourd'hui du Québec et de la Francophonie semble aller de soi. Tant il est vrai que tous les gouvernements du Québec ont constamment considéré comme essentielles ces relations avec les pays francophones, qui tiennent à la nature des choses et qui sont absolument nécessaires pour que le Québec puisse maintenir et développer son caractère propre de seule communauté d'expression française organisée en État en Amérique du Nord ¹.

* Délégué général du Québec à Bruxelles. Auparavant, l'auteur était Délégué du Québec à Paris, pour les affaires francophones et multilatérales.

1. Le Premier ministre Daniel Johnson dit de ces relations qu'elles sont nécessaires comme l'oxygène qu'on respire. De son côté, M. Jean Lesage, au cours du débat parlementaire entourant la création du ministère des Affaires inter-gouvernementales, souhaite, le 13 avril 1967, qu'à l'occasion de la prochaine visite que M. Johnson doit effectuer en France, ce dernier en profitera pour « poser les bases nécessaires pour que se développent davantage nos relations et avec la France et avec les pays d'outre-mer et même avec les pays francophones d'Afrique si, comme je le crois, il lui est possible d'activer ces relations avec les pays francophones d'Afrique à partir de Paris ». *Journal des débats*, 1^{re} session, 28^e Législature, vol. 5, n^o 49, 13 avril 1967, p. 2173.

Si le Québec a toujours été un acteur international depuis sa constitution comme État membre d'une fédération en 1867², ce n'est que depuis un peu plus de vingt ans maintenant qu'il a véritablement pris place sur la scène internationale. M. Jean Lesage estimait que les prémisses de l'action présente du Québec dans le domaine international remontaient à la première entrevue qu'il avait eue avec le président de Gaulle, à l'automne 1961, lors de l'ouverture de la Délégation du Québec à Paris³. La coopération avec la France est lancée avec les ententes de 1964 et 1965; elle se développe considérablement après la visite du Président au Québec en 1967. Elle s'étend aux pays africains, en matière d'éducation notamment, avec la participation du Québec à la Conférence des ministres de l'Éducation à Libreville en 1968. Elle s'ouvre à toute la Francophonie avec la création, en 1970, de l'Agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.), au sein de laquelle le Québec est admis en qualité de gouvernement participant.

Très tôt, le problème de la Francophonie est traité dans un contexte politique. On la présente trop souvent comme l'occasion de querelles de drapeaux entre Ottawa et Québec, comme une affaire de protocole sans objet sérieux. Dès lors, on peut se demander si les questions fondamentales pour la Francophonie n'ont pas été occultées aux yeux de ceux qui ne sont pas les protagonistes d'un tel débat. Force est de constater que ce sujet déborde largement le cadre juridique.

On comprendra donc facilement l'embarras dans lequel nous nous sommes placé en acceptant votre invitation. Nous ne disposons, en effet, ni du cadre théorique ni de l'arsenal conceptuel de l'universitaire et nous sommes évidemment pas ici pour exprimer le point de vue du gouvernement du Québec. Aussi nous en tiendrons-nous au point de vue d'un praticien de ces questions, et qui parle à titre uniquement personnel.

Le cadre qui nous est imparti ne permet pas d'aborder tous les aspects d'un thème aussi complexe. Nous voudrions donc tenter d'abord de

2. Voir P. PAINCHAUD, « L'État du Québec et le système international », dans G. BERGERON et R. PELLETIER (dir.), *L'État du Québec en devenir* (1980), pp. 351-369.

3. En 1961, une loi québécoise permet la création de délégations générales qui succèdent ainsi aux agences commerciales. Aujourd'hui, le Québec est représenté en Amérique, en Europe, en Asie et en Afrique, par un réseau de 28 délégations générales, délégations ou bureaux. M. TORELLI retrace les étapes de ce développement dans son étude : « Les relations extérieures du Québec », (1970) *A.F.D.I.*, pp. 288-289. Voir aussi J. HAMELIN, « Québec et le monde extérieur, 1867-1967 », dans *Annuaire du Québec*, 1968-1969.

cerner la réalité de la Francophonie institutionnelle en rappelant quelques étapes de ce processus qui a conduit à la création de l'A.C.C.T. en 1970, puis en essayant de retracer l'origine et le cheminement de l'idée d'une « communauté organique » ou d'un « sommet francophone », en notant au passage qu'il ne s'agit pas forcément de la même chose.

Dans un deuxième temps, nous traiterons des relations du Québec avec la Francophonie. Après en avoir rappelé les principales étapes, nous nous attarderons à la situation qui s'est développée en 1980 lorsqu'il s'est agi de convoquer à Dakar une réunion des ministres des Affaires étrangères pour préparer une conférence des chefs d'État et de gouvernement. Nous aurons ainsi un aperçu des positions respectives de Québec et d'Ottawa sur ce sujet.

Cela nous conduira au cœur du sujet. Il s'agira d'examiner, dans une troisième partie, certains paramètres susceptibles de conditionner l'évolution de la Francophonie, à commencer par les enjeux qui lui sont propres. Il apparaîtra peut-être alors qu'on aurait sans doute intérêt à subordonner la discussion des structures à une conception claire de la véritable nature de la Francophonie.

I. — LA FRANCOPHONIE INSTITUTIONNELLE MULTILATÉRALE

Au Québec, lorsqu'on parle des francophones, on pense naturellement à tous ceux qui parlent le français. Il n'est pas évident que, pour un Français par exemple, les francophones ne soient pas ceux qui parlent français sans être Français. Alors que pour un Tunisien, les francophones désignent peut-être ceux pour qui le français est une langue maternelle. Le terme ne manque donc pas d'ambiguïté.

De même, le terme « Francophonie » semble pouvoir désigner plusieurs réalités : sorte de « communauté spirituelle de nations qui emploient le français, que celui-ci soit langue nationale, langue officielle ou bien langue d'usage » (document de l'O.C.A.M., de 1966), formée autour d'un « lien intellectuel et sentimental » (Georges Pompidou), se situant « en dehors de la politique et de la géographie suivant des critères avant tout philosophiques » (Habib Bourguiba) ; « un mode de pensée et d'action, une certaine façon de poser les problèmes et d'en chercher les solutions » (Léopold S. Senghor), « une œuvre collective pour la liberté » (Michel Jobert).

La Francophonie peut être aussi entendue dans un sens institutionnel : elle désigne alors l'ensemble des institutions publiques ou privées qui expriment une communauté de concertation et de coopération entre ceux qui utilisent le français. Les mécanismes de coopération bilatérale entre la France et le Québec, entre la France et la Côte d'Ivoire, des organismes de droit privé comme le Conseil international de la langue française (C.I.L.F.) ou l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (A.U.P.E.L.F.), font partie de la Francophonie entendue dans ce sens.

C'est à cette Francophonie multilatérale institutionnelle que nous limiterons ici notre propos, c'est-à-dire essentiellement aux institutions intergouvernementales. Nous n'irons pas toutefois jusqu'à adopter la définition proposée par M. Christian Philip et qui engloberait « l'ensemble des structures et mécanismes qui présideraient aux relations entre États et à l'organisation de la communauté francophone »⁴. Elle me semble traduire une conception d'une communauté véritable et très structurée qui ne correspond pas à la réalité actuelle.

Le fait même que l'on puisse aujourd'hui proposer une telle définition témoigne bien de l'évolution considérable de la réalité francophone, depuis la création du terme jusqu'aux diverses institutions qui expriment aujourd'hui ses multiples facettes.

A. — Quelques repères historiques

C'est vers la fin du XIX^e siècle que le géographe Onésime Reclus semble avoir inventé le mot « francophonie » en étudiant les rapports entre le nombre de ceux qui parlent français et leur répartition dans l'espace. S'il distingue déjà ceux pour qui le français est une langue maternelle de ceux qui sont francophones parce que leur pays utilise le français dans la vie internationale, il reste évidemment tributaire des réalités de son temps : cette sorte de diaspora linguistique est alors perçue comme témoin du rayonnement de la France⁵.

4. C. PHILIP, « L'institutionnalisation de la francophonie », (1984) I *Revue du droit public et de la science politique*, pp. 47-76.

5. Voir *Après-Demain*, qui a consacré son numéro 256-257 (juillet-septembre 1983) à la Francophonie. C. REVIL, dans son article « Francophonie et dialogue interculturel », y présente une analyse très intéressante des divers points de vue français. On y trouve également un article qui présente des vues nouvelles, sous la signature de S. FARANDJIS, « Une francophonie vivante au service d'un nouvel ordre culturel international ».

C'est dans cette perspective que doivent être comprises les premières initiatives visant à constituer des associations, comme l'Association des pédiatres de langue française, fondée à Paris en 1899, la Fédération internationale pour la culture et l'expansion de la langue française, en 1906, ou encore l'Association internationale des écrivains de langue française, en 1937. « Avant la Seconde Guerre mondiale, l'idée de francophonie conçue comme un partage et un dialogue n'existe pas », constate M. Xavier Deniau⁶.

Il faut attendre le début des années soixante pour voir naître l'idée de la Francophonie multilatérale. L'échec du projet de Communauté française conçue en 1958 et l'accession de nombreux pays d'Afrique française à l'indépendance, imposent une nouvelle approche. Il n'est guère étonnant que des Québécois sensibles aux défis que leur impose le contexte géographique, politique et culturel dans lequel ils évoluent, aient joué un rôle important dans la prise de conscience de la nouvelle situation. Au seuil de ce que l'on a pu appeler la « révolution tranquille », qui semblait leur permettre d'assumer leur avenir, n'ayant pas vécu les déchirements que certains jeunes pays venaient de connaître avant leur accession à l'indépendance, ils devinaient d'emblée les possibilités d'une coopération conçue sur de nouvelles bases et s'exprimant dans des cadres nouveaux.

Dans le numéro spécial consacré par la revue *Esprit* au français langue vivante, en novembre 1962, un journaliste québécois, M. Jean-Marc Léger, évoquant cette nouvelle conjoncture, écrivait :

Un pays ne peut espérer que sa langue et sa culture acquerront ou conserveront une vocation internationale, s'il n'est lui-même qu'une puissance secondaire dans les divers domaines et s'il est seul à incarner cette culture, à illustrer cette langue.

[...À] la notion de domination incontestée, de monopole de la France dans tout ce qui était défense et rayonnement de la langue et de la culture françaises, s'est lentement substituée la notion d'association [...]

[...L]es principales communautés francophones du monde entendent désormais être considérées comme « Français à part entière » sur le plan culturel et n'acceptent plus que la lumière vienne exclusivement de Paris, que langue et culture françaises soient confondues avec la seule France. Certes, celle-ci reste pour tous les francophones du monde la partie spirituelle, elle est la tête et le cœur de la grande communauté des parlant français. Mais les autres pays, les autres groupes [...] entendent être des associés et ils ont la conviction par là de servir puissamment la cause commune.

6. Voir X. DENIAU, *La Francophonie* (1983), p. 48.

Nous avons, dans notre commun intérêt et tout autant dans l'intérêt du monde qui a besoin d'une réalité française puissante et rayonnante, nous avons à édifier une véritable communauté des francophones. Elle est déjà en voie d'édification d'ailleurs.⁷

M. Léger poursuivait en évoquant la naissance, en 1952, de l'Association internationale des journalistes de langue française, puis de l'Union culturelle française créée à Monaco en 1954 et qui se voulait « une sorte d'Unesco francophone, c'est-à-dire un vaste rassemblement de tous les parlant français ». Il faisait état de l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (A.U.P.E.L.F.), fondée à Montréal en septembre 1961, et qui regroupait déjà 40 universités (plus de 130 aujourd'hui). Il entrevoyait la naissance d'autres associations que pourrait couronner « une vaste confédération, à la fois instrument de coordination et expression souveraine de l'immense communauté des parlant français. »

Dans ce numéro d'*Esprit*, le président Senghor estimait, pour sa part, que « la principale raison de l'expansion du français hors de l'hexagone, de la naissance d'une Francophonie, est d'ordre culturel »⁸. Le mouvement s'est effectivement développé. Les nombreuses associations créées depuis lors sont recensées par l'A.F.A.L.⁹. Elles sont de nature et d'importance très variables. Il y a des associations de professionnels (journalistes, écrivains, juristes, sociologues, informaticiens, etc.), des associations d'institutions (universités, radios, télévisions, etc.) et des conférences ministérielles (éducation, jeunesse et sports).

Parmi les associations les plus importantes par leur composition et par leurs activités, mentionnons l'Association internationale des parlementaires de langue française (A.I.P.L.F.), créée en 1967, et qui comprend aujourd'hui 35 sections représentant des parlements francophones entre lesquels s'est développée une coopération intéressante. Plus récente et plus modeste, l'Association des maires des capitales et métropoles entièrement ou partiellement francophones (A.I.M.F.), fondée à Québec en 1979, compte maintenant 37 adhérents de 24 pays. La liste serait longue s'il fallait énumérer toutes ces associations : l'A.U.-P.E.L.F., dont nous avons déjà parlé, le Conseil international de la langue française, la Communauté radiophonique des programmes de

7. J.-M. LÉGER, « Une responsabilité commune », *Esprit*, nov. 1982, pp. 565-569.

8. L.S. SENGHOR, « Le français, langue et culture », *Esprit*, nov. 1982, p. 838.

9. Voir A.F.A.L., *Répertoire de la francophonie* (1980).

langue française, le Conseil international des radios-télévisions d'expression française... Chacune exprime, à sa façon, la diversité et la multiplicité de la Francophonie, en même temps que la conscience active d'une appartenance et le désir d'une collaboration qui donne souvent des résultats appréciables. Ce foisonnement d'initiatives privées ou publiques se poursuit encore aujourd'hui et accompagne l'action intergouvernementale.

B. — L'Agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.)

Les premières manifestations de coopération *intergouvernementale* multilatérale se sont produites dès 1960, alors qu'était décidée la réunion bisannuelle des ministres de l'Éducation des pays d'expression française d'Afrique et de Madagascar avec la participation de la France. L'éducation présentait un domaine où, manifestement, les problèmes dépassaient le cadre des accords bilatéraux conclus entre la France et chacun des pays nouvellement indépendants.

C'est à cette conférence, jusque-là franco-africaine, que le Québec, dont la coopération avec la France s'était développée de façon remarquable depuis l'accord de 1965 en matière d'éducation, est invité lors de la session qui se tient à Libreville en février 1968. La conférence se dote alors d'un secrétariat technique permanent, qui se fixe à Dakar et crée le Conseil africain et malgache de l'enseignement supérieur (C.A.M.E.S.), qui s'établit à Ouagadougou. Le Burundi, le Rwanda et le Zaïre participent en observateurs à la même conférence, qui accueille ensuite le Canada en 1969 et la Belgique en 1971. Sur le même modèle s'institue en 1969 la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports.

Ainsi se trouve lancée une nouvelle dynamique, souhaitée par l'Organisation commune africaine et malgache (O.C.A.M.) en 1966 et qui va permettre à son Président en exercice, M. Hamani Diori, de réunir à Niamey en février 1969, une conférence chargée d'étudier la mise en œuvre d'une résolution, proposée par le président Senghor, adoptée par cet organisme et visant à créer une communauté francophone. Cette conférence, à laquelle participe le Québec, met sur pied un secrétariat provisoire, confié à M. Jean-Marc Léger, et chargé, sous la haute autorité du président Diori, de formuler un projet. C'est au cours de la Conférence réunie à Niamey en mars 1970 qu'est créée l'Agence de coopération culturelle et technique.

Le représentant du gouvernement du Québec signe la convention à la suite du représentant du gouvernement canadien¹⁰. La Charte annexée à la Convention contient un article qui permet au Québec de participer à cette organisation internationale :

Dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des États membres, tout Gouvernement peut être admis comme Gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence, sous réserve de l'approbation de l'État membre dont relève le territoire sur lequel le Gouvernement participant concerné exerce son autorité, et selon les modalités convenues entre ce Gouvernement et celui de l'État membre (Article 3,3).

L'entente entre Ottawa et Québec définissant ces modalités est signée à la veille de l'ouverture de la Conférence générale de l'A.C.C.T. qui se tient dans les deux capitales en octobre 1971.

Seule organisation intergouvernementale de la Francophonie, l'Agence, qui a son siège à Paris, compte aujourd'hui 39 membres, soit à titre d'État membre, d'État associé ou de gouvernement participant. C'est dire qu'elle regroupe pratiquement tous ceux qui peuvent en faire partie, à quelques exceptions près.

L'Agence comprend la Conférence générale qui se réunit au niveau ministériel au moins une fois tous les deux ans, le Conseil d'administration qui se réunit chaque année, le Conseil consultatif qui réunit ses membres (organisations internationales, organisations non gouvernementales ou personnalités agréées ou nommées par la Conférence générale) tous les deux ans, et enfin le Secrétariat, qui compte actuellement une centaine de fonctionnaires. Son budget annuel est de l'ordre de 100 millions de francs français¹¹.

Les activités de l'Agence s'exercent notamment dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la coopération scientifique et technique, de la culture, de la communication et du développement économique.

Destinée par sa Charte à « servir de lieu permanent de rencontres et d'échanges entre les responsables nationaux des grands secteurs de l'activité éducative, culturelle, scientifique et technique » (art. 2.f), l'Agence a organisé plusieurs conférences ministérielles : fonction

10. Voir TORELLI, *loc. cit. supra*, note 3, pp. 295 et ss. pour des indications intéressantes sur les arrangements Québec-Ottawa à cette occasion.

11. Depuis 1975, l'A.C.C.T. s'est dotée d'un Programme spécial de Développement alimenté par des contributions volontaires.

publique, justice, culture, agriculture, recherche scientifique, communication. Elle est à l'origine de la création du Conseil international des radios et télévisions d'expression française (C.I.R.T.E.F.) à Montréal en 1978, dont le siège est établi à Genève.

Il suffit de lire sa Charte pour constater que l'Agence est bien loin d'avoir épuisé le mandat qui lui est confié.

C. — L'idée d'une communauté organique et d'un sommet francophone

Les différentes déclarations des protagonistes d'une communauté francophone permettent de comprendre à quel point cette institution internationale qu'est l'A.C.C.T. se situe en retrait par rapport aux ambitieux desseins initiaux. À tel point que M. Christian Philip, se référant aux difficultés qui ont empêché jusqu'ici la tenue d'une réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays francophones, estime que l'institutionnalisation de la Francophonie restera difficile¹². La Francophonie institutionnelle existe déjà comme nous venons de le voir. L'idée d'un « sommet francophone » n'en continue pas moins à avoir cours.

On présente souvent le président Senghor comme le père de la Francophonie. Lui-même, dans sa communication à l'Académie des sciences morales et politiques le 2 octobre 1981, indique que l'idée lui en est venue en 1955, lorsque, secrétaire d'État à la présidence du Conseil dans le gouvernement Edgar Faure, il est chargé de la révision du titre VIII de la Constitution, relatif aux départements, territoires d'outre-mer et protectorats. C'est alors qu'il a l'occasion d'en entretenir Habib Bourguiba, qui est en résidence surveillée en France.

M. Christian Philip établit un lien entre cette idée et les discussions qui eurent lieu en France en 1958 sur le problème du statut des peuples d'outre-mer : il y avait débat entre les tenants de la thèse confédérale (M. Senghor) et ceux prônant une solution fédérale (M. Houphouët-Boigny). Le général de Gaulle tranche, le 8 août, en faveur du lien fédéral pour l'établissement d'une Communauté, à laquelle la loi constitutionnelle du 4 juin 1960 mettra fin.

C'est au cours d'une réunion de l'Union africaine et malgache (U.A.M.) qui se tient à Bangui en 1962, que le président Senghor

12. Voir PHILIP, *loc. cit. supra*, note 4. Cette excellente étude fournit des indications précieuses sur la position française à l'époque du président de Gaulle.

propose de compléter les accords bilatéraux conclus avec la France par des liens multilatéraux. En 1964, M. Ould Daddah, Président en exercice de l'U.A.M., suggère au général de Gaulle la tenue de rencontres périodiques et régulières entre la France et les pays de l'U.A.M., au niveau des ministres des Finances. De son côté, le président Bourguiba, en visite officielle à Dakar à la fin de 1965, déclare : « la francophonie est une réalité en Afrique... C'est donc une sorte de *Commonwealth* que je voudrais voir s'établir entre ces divers pays, une sorte de communauté qui respecte la souveraineté de chacun et harmonise les efforts de tous. »

Lors de la réunion que tient l'Organisation commune africaine et malgache (O.C.A.M.) à Tananarive en juin 1966, le président Senghor présente un projet structuré. La Conférence le charge, de concert avec le Président en exercice de l'O.C.A.M., de prendre les contacts utiles en vue de la réalisation de cette Francophonie dans les domaines culturel et économique. Pendant l'été, le président Diori visite les pays du Maghreb. Si une communauté francophone est vue par le président Bourguiba comme « un dépassement de l'indépendance et non un recul », ou, par le Maroc, comme pouvant servir « le rapprochement et la coopération entre certains peuples », elle suscite pourtant la méfiance des Algériens envers « toute idée ou toute tentative qui serait de nature à porter atteinte à la solidarité qui doit régir les rapports entre les pays nouvellement indépendants ».

Le 17 septembre, le président Diori soumet au général de Gaulle un avant-projet d'organisation de la Francophonie. Le 24 septembre, le président Senghor, reçu à l'Université Laval, fait un éloge de la Francophonie. Le premier ministre du Québec, M. Johnson, lui répond que son gouvernement voit d'un œil favorable le projet de constitution d'une communauté des pays francophones existant dans le monde et qu'il appuiera les efforts déployés pour la réalisation de cette communauté « dans l'exercice des compétences que la Constitution lui confie à titre exclusif dans le domaine de l'éducation ».

Plus réservé, Ottawa souhaite que l'on s'en tienne à « une organisation internationale d'une nature essentiellement privée fondée sur des associations ayant le même statut au niveau national, indépendantes les unes des autres et de leurs gouvernements, mais qui seraient en étroite liaison avec ceux-ci ».

En octobre 1967, le président Diori, en visite au Canada, relance l'idée d'une conférence portant sur l'organisation de la Francophonie. Le sommet de l'O.C.A.M. à Niamey, en janvier 1968, suggère de confier

aux ministres de l'Éducation le soin de discuter de l'institutionnalisation de la Francophonie. C'est ainsi que l'on arrive à la Conférence de Niamey, en février 1969.

Il n'est peut-être pas inutile d'évoquer rapidement le projet soumis par le président Senghor à l'O.C.A.M. en 1966 et qui sous-tend les efforts déployés jusqu'en 1969. Soucieux de tenir compte de la diversité du monde francophone, on songeait à une organisation suivant trois cercles. Le premier unirait la France et les pays africains et malgache dans une coopération très étroite en matière d'éducation, de culture et d'économie. À ces pays viendraient s'ajouter ceux du Maghreb, le Liban, Haïti et les États de l'ancienne Indochine pour former le deuxième cercle où la coopération s'exprimerait à travers les conférences de chefs d'État et de gouvernement, les conférences de ministres chargés de l'éducation, de la culture et de questions économiques. Le troisième cercle inclurait, en outre, le Canada, la Belgique, la Suisse et le Luxembourg, pour une coopération de caractère uniquement culturel.

En regard de tels projets, on imagine que la création de l'A.C.C.T. à Niamey en 1970 s'est faite dans des conditions difficiles. D'une part, en raison des discussions sur la nature et l'étendue de son action et, d'autre part, en raison des problèmes posés par la participation du Québec.

Quelle est alors, dans cette affaire, l'attitude de la France? Le général de Gaulle, qui avait vécu la fin de la Communauté française et joué un rôle décisif dans le processus d'accession à l'indépendance de plusieurs pays africains, conservera toujours une très grande réserve devant ce projet. M. de Broglie, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, explique devant l'Académie diplomatique internationale, le 8 novembre 1966, que le gouvernement français, pour des raisons évidentes, se sent tenu à une nécessaire réserve devant ces appels venus de l'étranger en faveur de la naissance d'une communauté culturelle des peuples francophones. Et il ajoute :

Sans doute nous faudra-t-il dans cette affaire éviter notre goût des constructions toutes faites... Ce qui s'aperçoit dès à présent est la nécessité de voir les choses avec une souplesse suffisante pour que ceux qui se sentent une appartenance à notre culture, puissent au sein de la francophonie, trouver, sans être gênés par des formes juridiques ou politiques, la place qui leur convient, sous la forme qu'ils préfèrent et au niveau d'activité où ils entendent se limiter¹³.

13. *Id.*, p. 58.

C'est peut-être à la suite de son voyage au Québec, en juillet 1967, que de Gaulle prend conscience de l'importance d'organiser la coopération francophone en y incluant le Québec, dont les échanges avec la France sont déjà remarquables. Il faut se rappeler l'insistance avec laquelle le Président français parle à cette occasion du travail en commun, et de la complémentarité entre la France et le Québec. L'accueil fait au Québec par la Conférence des ministres de l'Éducation à Libreville, alors que l'O.C.A.M. avait envisagé de confier à ces ministres le soin de préparer l'organisation de la Francophonie, explique peut-être en partie le fait que les conférences de Niamey — qui réunissaient surtout des ministres de l'Éducation ou de la Culture — aient pu aboutir à la création d'une organisation internationale qui fait une place au Québec.

Après la création de l'Agence, il faudra attendre 1977 pour que la Conférence franco-africaine, qui se réunit annuellement depuis 1973, se saisisse d'un projet de sommet francophone. Le président Léopold S. Senghor qui poursuit ce projet, se réfère, pour la première fois, à « une idée lancée par M. Trudeau lors de sa dernière visite officielle en France » en vue d'organiser, sur le modèle du *Commonwealth*, une réunion régulière des chefs d'État et de gouvernement francophones.

Chargé d'élaborer et de présenter aux sessions suivantes un projet d'organisation des pays utilisant la langue française, le président Senghor dépose à Kigali, en 1979, un « rapport sur l'organisation commune des pays partiellement ou entièrement de langue française ». À la réunion de Nice, en mai 1980, il parle de « la communauté organique pour le développement des échanges culturels ». Dans ce qu'il présente comme l'esquisse d'aménagement d'un système de relations entre les Nations¹⁴, le document prévoit que l'instance principale serait constituée par une Conférence des chefs d'État et de gouvernement réunissant des pays solidaires, désireux de nouer entre eux des relations privilégiées fondées sur le concept d'égalité; un secrétariat pourrait constituer un lieu pour la concertation, volontaire et libre, des chefs d'État et de gouvernement. Deux secteurs regrouperaient les activités de la Communauté organique : des rencontres plénières ou régionales pour

14. Dans sa communication à l'Académie des Sciences morales et politiques, le 2 octobre 1981, le président Senghor disait : « Il s'agissait d'élaborer, puis d'édifier ensemble un *Commonwealth* à la française. Par ensemble, j'entendais, j'entends toujours, entre nations qui emploient le français comme langue nationale, langue officielle, langue de culture. »

les échanges culturels comprenant un conseil scientifique des langues et des cultures et un centre d'information. À cette fin, on prévoit une conférence des ministres des Affaires étrangères à Dakar, en novembre 1980, préparée par un groupe très restreint d'experts, et devant conduire à la Conférence au sommet.

La réunion des experts a lieu à Dakar du 25 au 27 septembre. Un fonctionnaire québécois y participe à l'invitation du gouvernement sénégalais et malgré l'opposition d'Ottawa. Le rapport de cette réunion va dans le sens des propositions présentées au sommet franco-africain de Nice. Il envisage, toutefois, deux hypothèses pour ce que certains préfèrent appeler une « Communauté internationale de solidarités culturelles ». Dans le premier cas, il s'agit d'une approche structurelle suivant laquelle serait créée une institution distincte des organisations intergouvernementales existantes. On reconnaît que des problèmes de relations pourraient se poser entre ces diverses institutions. La deuxième hypothèse favoriserait non pas la création de structures rigides, mais la réunion d'un nombre aussi important que possible de chefs d'État et de gouvernement autour d'un ordre du jour qui devrait comprendre non seulement le projet de Communauté organique, mais aussi d'autres questions vitales pour les États intéressés. Dans cette optique, on s'en tiendrait à une sorte de déclaration de principes, à l'instar de celle adoptée par le *Commonwealth* en 1971. Enfin, la question des relations entre une éventuelle Communauté organique et l'A.C.C.T. est soulevée.

Le 2 décembre, un communiqué émis à Dakar annonce le report de la réunion des ministres des Affaires étrangères qui devait se tenir les 8 et 9 décembre « afin de permettre aux parties intéressées de trouver un accord sur le problème de la représentation du Québec »¹⁵.

15. Lors de son passage à Paris, en novembre 1980, M. Trudeau aborde cette question avec le Président, M. Giscard d'Estaing et avec le Premier ministre M. Barre. À la suite d'une déclaration selon laquelle il y aurait eu entente avec le gouvernement français à ce sujet, Paris publie un communiqué, le 25 novembre, précisant que « s'agissant de la conférence de Dakar, qui est fondée sur la francophonie, la participation de la France ne sera possible que dans la mesure où la solution retenue recueillera l'accord du Gouvernement du Québec. » P. LACHANCE commente ainsi dans *Le Soleil*, 27 novembre 1980 : « À la suite du 20 mai, date du référendum québécois, Ottawa ne raterait pas la première occasion de mettre le Québec au pas... Les Québécois, quelle que soit leur allégeance politique ou même leur partisanerie, ont pris de plus en plus conscience de leurs aspirations et de la place que le Québec doit, de par sa spécificité culturelle et linguistique, prendre dans un conseil de la francophonie. »

On ignore sans doute que le Secrétaire général de l'A.C.C.T., s'appuyant sur une décision du Bureau élargi de la Conférence générale l'autorisant à participer, sous certaines conditions, au financement de la conférence de Dakar, a tenté de jouer un rôle de médiateur en utilisant la formule d'invitation reconnue dans le cadre de l'Agence pour la Conférence générale¹⁶. Il s'est attiré les remontrances d'Ottawa, ses propos ayant fait l'objet d'une interprétation qui aurait pu être contestée. L'affaire en est restée là, en raison du report de la conférence.

Le 10 novembre 1982, dans un discours prononcé à l'A.C.C.T., M. Trudeau veut relancer le projet. Il expose ainsi son point de vue :

Au sein de la francophonie dont nous rêvons, toutes les grandes questions internationales devraient être abordées, au plus haut niveau. À cette condition seulement la communauté que nous sommes pourra-t-elle un jour apporter sa pleine contribution, originale et importante, à la solution des problèmes du monde, qu'il s'agisse de guerre et de paix, de rapports Est-Ouest ou Nord-Sud, de crises passagères ou de planification à long terme, de sécurité collective et de désarmement.

Ici encore, nous ne saurions borner notre ambition ni limiter notre action à quelques secteurs arbitrairement choisis. Pour le moment, nous prenons en patience les limitations que la réalité nous impose, mais nous continuons de penser que des consultations multilatérales régulières, ouvertes à tous les pays souverains de la francophonie et embrassant l'ensemble des problèmes internationaux, apparaîtront bientôt comme l'accomplissement politique nécessaire de notre entreprise commune... Dans l'édifice francophone que nous voulons édifier, l'Agence de coopération culturelle et technique est une pierre d'attente.

Le dernier épisode de cette affaire remonte au printemps 1983. À l'issue de la rencontre entre le président Mitterrand et le Premier ministre Trudeau, en marge du sommet des pays industrialisés qui se tient à Williamsburg, une « source canadienne autorisée » fait état, le 31 mai, d'un accord intervenu sur la convocation d'une conférence des chefs d'État et de gouvernement avant la fin de l'année. De même source, on indique que le Président français « fera une déclaration dans ce sens d'ici une quinzaine de jours ».

Le 1^{er} juin, le Premier ministre du Québec réaffirme la position traditionnelle du Québec sur la communauté francophone : « le Québec

16. Suivant cette formule, admise par l'accord Québec-Ottawa de 1971, définissant les modalités de gouvernement participant, l'Agence adresse son invitation au ministère des Affaires extérieures et en envoie une copie directement et simultanément au ministère des Affaires intergouvernementales du Québec.

doit en être membre à part entière en qualité de gouvernement participant ». Il reprend cette affirmation le 3 juin devant l'Assemblée nationale.

De son côté, le ministre d'État aux Affaires extérieures du Canada, M. Lapointe, déclare le même jour : « Il est totalement exclu que le fédéral accorde au Québec un statut de gouvernement participant au sommet de la Francophonie dont le projet a été relancé à Williamsburg par le Président Mitterrand et le Premier ministre Trudeau ».

À l'issue de la visite de M. Lévesque en France, les premiers ministres de France et du Québec tiennent une conférence de presse conjointe, le 28 juin. Au cours de sa visite au Québec, M. Mauroy avait déclaré devant l'Assemblée nationale le 28 avril 1982 :

Le Québec, foyer du seul peuple francophone de souche hors de France, doit participer, dans les conditions qu'il juge acceptables, à toutes les instances existantes ou à venir de la Francophonie.

En 1983, le Premier ministre français poursuit :

[...L]a France a conscience de la nécessité pour le Québec d'occuper sa place. Seul le Québec est majoritairement francophone en Amérique du Nord. Il n'a cessé de conduire des efforts opiniâtres pour préserver son identité. C'est, et ce sera, je vous l'assure, une préoccupation constante de mon pays dans ses réflexions présentes et à venir que de voir le Québec occuper la place qui lui revient au sein des instances francophones.

Voilà donc les principales étapes qui ont marqué l'expression de l'idée d'une communauté francophone. Elles révèlent à la fois une constance dans le dessein et une évolution dans la conception. On passe, en effet, du désir d'un forum de concertation plus ou moins formel à un projet d'une communauté organique structurée, cependant que certains insistent surtout sur la tenue d'une réunion régulière de chefs d'État et de gouvernement de pays souverains.

Certains ont prétendu que la Conférence de Dakar n'a pu se réunir parce que le Québec requerrait d'y avoir un statut indépendant. Nous verrons plus loin qu'il n'en est rien. Le Québec exige d'y participer au niveau ministériel, mais se dit disposé à discuter avec Ottawa de modalités permettant de respecter les compétences et le rôle de chaque gouvernement. Ce qu'Ottawa refuse. Le Québec, comme la France, considère que la Francophonie a un caractère spécifique qui rend nécessaire sa participation. L'A.C.C.T. a pu être créée en 1970 parce qu'elle a su trouver la formule permettant de respecter la réalité spécifique de la Francophonie. On peut penser que toute évolution future ne pourra se faire que sur une base semblable.

II. — LE QUÉBEC ET LA FRANCOPHONIE

Nous avons déjà évoqué le rôle qu'ont joué certains Québécois dans la définition et l'organisation initiale de la Francophonie. Le gouvernement du Québec y a pris également très tôt une part active.

Le 12 avril 1965, M. P. Gérin-Lajoie, constitutionnaliste averti devenu ministre de l'Éducation du Québec, présente au Corps consulaire de Montréal un exposé dans lequel il montre que le Québec est tout à fait fondé, dans le cadre constitutionnel canadien, à avoir des relations internationales dans le domaine de ses compétences et à « participer à l'activité de certaines organisations internationales de caractère non politique. » Et il ajoute : « En fait, le Québec ne fait qu'utiliser des pouvoirs qu'il détient [...] Ce n'est pas parce qu'il a négligé dans le passé d'utiliser ces pouvoirs qu'ils ont cessé d'exister [...] L'action gouvernementale actuelle déroge peut-être à l'habitude, mais elle ne déroge pas à l'ordre constitutionnel ».

Devenu député de l'Opposition, il revient avec force détails sur le même sujet devant l'Assemblée nationale, le 13 avril 1967. Après avoir développé son argumentation juridique, il ajoute :

On devrait toutefois reconnaître aisément que la compétence internationale revêt une importance particulière pour le Québec. Dans toute la mesure où nous tenons jalousement à l'exercice souverain de nos compétences législatives sur le plan interne, nous tenons également à leur prolongement externe [...]

Il fut un temps où l'exercice exclusif par Ottawa des compétences internationales n'était guère préjudiciable aux intérêts des États fédérés puisque le domaine des relations internationales était relativement restreint. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui. Les rapports entre États embrassent tous les aspects de la vie sociale.

Les conventions internationales sur l'éducation, le travail, la culture, les droits de l'homme, la santé, les ressources naturelles, et combien d'autres domaines, se sont multipliées. Les organisations internationales qui s'occupent de ces problèmes complexes exigent maintenant une grande coopération entre les États [...] Tout cela le plus souvent, touche des problèmes qui sont de la compétence du Québec en vertu de la constitution canadienne. Le Québec doit avoir directement accès à cet univers s'il veut assumer efficacement ses responsabilités dans les domaines de sa juridiction.

Pour protéger notre identité québécoise et canadienne-française, nous nous sommes autrefois repliés sur nous-mêmes. Pour l'épanouir, il nous faut aujourd'hui nous ouvrir sur le monde.

S'il m'apparaît nécessaire de reconnaître au Québec une personnalité internationale, cela ne met nullement en cause la participation du Québec à la confédération canadienne¹⁷.

M. Gérin-Lajoie termine en présentant un certain nombre de grands projets, qui devraient selon lui, constituer des priorités pour le gouvernement. On y trouve les deux propositions suivantes :

[...L]e Québec doit jouer un rôle de leadership dans l'établissement d'une communauté culturelle des peuples de langue française. Nous avons été parmi les premiers à proposer un tel projet dès 1961, puis au début de 1965.

Il nous intéresse directement et en premier lieu. Nous devons multiplier les contacts et les visites à ce sujet et chercher à élaborer des formules concrètes de coopération à l'intérieur de la Francophonie qui soient conformes à nos aspirations.

[...L]e Québec devrait établir une délégation générale en Afrique francophone pour promouvoir une plus grande coopération culturelle, économique et technique avec cette partie du monde¹⁸.

Si nous avons cité aussi longuement ces deux interventions, c'est qu'elles explicitent fort bien, et dès le départ, les fondements juridiques et l'orientation politique des relations internationales du Québec. Aucun gouvernement québécois, depuis lors, n'en a remis le fond en cause¹⁹. Il ressort clairement que les relations internationales représentent pour le Québec une nécessité pour assumer ses responsabilités internes, et notamment son devenir francophone. Il est clair aussi que ces relations ne sont pas incompatibles avec la Constitution canadienne. Ainsi sont établis, dès le départ, les paramètres de l'action internationale du Québec.

C'est alors qu'intervient la visite du général de Gaulle et son cri du 24 juillet 1967 : « Vive le Québec libre ! »²⁰

Ottawa adopte, dès lors, une attitude très défensive. Le gouvernement suspend ses relations diplomatiques avec le Gabon quand celui-ci invite directement le Québec à participer à la conférence de février 1968. Il menace de faire de même avec la France, si cette dernière ne l'invite pas à participer à la conférence suivante à Paris : le Quai

17. *Journal des débats*, 1^{re} session, 28^e Législature, vol. 5, n^o 49, 13 avril 1967, pp. 2176-2177.

18. *Id.*, p. 2177.

19. Voir PAINCHAUD, *loc. cit. supra*, note 2, pp. 353-354.

20. *Id.*, pp. 357-358.

d'Orsay répond qu'il considère cette réunion comme la deuxième session de la même conférence, ce qui ne nécessite pas d'invitation. Ottawa s'emploiera alors à convaincre le Zaïre, où se tient la conférence en 1969, d'adresser son invitation au gouvernement fédéral. Il précipite une mission de l'A.C.D.I. en Afrique pour développer sa coopération avec les pays d'Afrique francophone. Il s'empresse d'ouvrir des ambassades et notamment à Abidjan où un conseiller québécois doit s'installer en septembre 1970, alors qu'il n'existe pas encore d'ambassade canadienne. C'est dans ce contexte où il doit suivre le mouvement, que le gouvernement fédéral accepte la création de l'A.C.C.T.

En fait, Ottawa a le choix entre deux attitudes possibles. Celle d'une collaboration avec le Québec suivant des paramètres à définir, ainsi que le souhaitaient MM. Lesage et Johnson. M. Gérin-Lajoie vient tout près de signer une entente avec l'A.C.D.I. en vertu de laquelle le ministère québécois de l'Éducation aurait la responsabilité de la gestion du programme d'éducation avec les pays d'Afrique francophone. L'entente signée en 1971 avec le Québec pour définir les modalités de gouvernement participant témoigne d'un effort d'imagination et d'adaptation. Puis le gouvernement de M. Trudeau orientera progressivement la politique fédérale dans une autre direction : celle de l'affirmation de la compétence exclusive du gouvernement fédéral dans le domaine international.

Cette attitude est particulièrement manifeste en ce qui touche la Francophonie. Ottawa intervient ainsi auprès du gouvernement du Sénégal pour empêcher le Québec d'ouvrir une délégation à Dakar. Il reprend l'idée d'un sommet francophone pour la rapprocher du modèle structurel du *Commonwealth*. Pour Ottawa, cette conception exclut la participation du Premier ministre du Québec au sommet.

Pour comprendre les positions de Québec et d'Ottawa sur ce sujet, il est instructif de se référer assez longuement aux lettres échangées par M. MacGuigan, ministre canadien des Affaires extérieures, et M. Claude Morin, ministre québécois des Affaires intergouvernementales, à l'automne 1980, avant la conférence des ministres des Affaires étrangères qui devait se tenir à Dakar. M. Morin, après la réunion des experts de Dakar, prend l'initiative de proposer une rencontre qui pourrait permettre d'aboutir à une entente. Après avoir rappelé les fondements de la position québécoise, il exprime le désir

d'arriver avec vous à un accord en vue d'associer le Québec au processus qui vient de s'amorcer à Dakar afin qu'au terme de ce processus, le Québec occupe la place qui lui revient au sein des nouvelles institutions [...] Cette place ne saurait être en-deçà de celle que le Québec

occupe déjà, pour ne mentionner que l'exemple le plus éclairant, au sein de l'Agence [...] Compte tenu de cette donnée, il m'apparaît tout à fait possible, à la fois en s'inspirant des ententes déjà existantes et tout en faisant preuve d'un minimum d'imagination créatrice, de trouver une solution qui permette à nos gouvernements respectifs d'assumer dans l'harmonie et l'efficacité leurs responsabilités au sein des futures institutions de la francophonie.

Le ministre fédéral répond, le 20 octobre, en affirmant que la Francophonie est un élément fondamental et permanent de la politique étrangère du Canada. Rappelant que la forme et les institutions de la « communauté organique » restent à déterminer, il signale qu'elle

[...] est appelée à couvrir un très large éventail de questions qui préoccupent les États. Plusieurs sont de nature à intéresser le Québec dans le cadre de ses juridictions, notamment le projet d'une Fondation à vocation culturelle et la mise en place de nouvelles conférences sectorielles. Mon gouvernement demeure disposé, comme par le passé, à assurer une participation provinciale selon des modalités appropriées, au fur et à mesure de l'évolution de l'ensemble du projet.

Alléguant que la réunion des ministres des affaires étrangères relève exclusivement de la compétence du gouvernement canadien, il offre d'accueillir un fonctionnaire québécois comme conseiller dans sa délégation.

Le 4 novembre, M. Morin répond en signalant que le projet du président Senghor ne parle nulle part « de pays souverains », contrairement à ce qu'écrivait le ministre fédéral. Le Québec n'est donc pas exclu à l'avance. Il fait valoir que l'argument de la compétence fédérale exclusive n'a pas empêché de trouver la solution de gouvernement participant. Il rejette la proposition de déléguer un fonctionnaire :

Une telle solution n'est pas acceptable pour le Québec, compte tenu de son caractère propre et surtout du fait que, de tous les États d'Amérique du Nord, il est celui qu'intéresse le plus vivement et le plus immédiatement l'organisation de la francophonie mondiale... Il me semble donc évident, puisque la réunion du 8 décembre groupera des ministres, que le gouvernement du Québec doit y être représenté au même niveau, de façon à marquer sans équivoque l'intérêt majeur qu'il accorde au développement de la francophonie et le désir qu'il a d'y prendre activement part.

Votre suggestion, répond M. MacGuigan le 18 novembre,

[...] paraît s'inspirer du point de vue que le Québec seul est habilité à représenter au plan international les intérêts des Québécois francophones, tout au moins en ce qui concerne les domaines de compétence provinciale au plan interne... Il en découlerait que votre gouvernement doit se voir automatiquement accorder une représentation distincte à Dakar. Je ne saurais accepter une telle conception de choses [...]

Spécifiquement, votre suggestion ne peut pas convenir pour les raisons suivantes :

- a) il s'agit d'une réunion de ministres des Affaires étrangères ; je vous ai précisé à cet égard que chaque pays, peu importe la complexité de sa situation interne, n'a qu'une seule voix en matière de politique étrangère ;
- b) c'est une réunion préparatoire à un éventuel sommet de chefs d'État et de gouvernement de pays indépendants ;
- c) le contenu, la forme et le cadre des propositions qui pourraient être transmises aux chefs d'État et de gouvernement sont encore à préciser, voire à définir ; il n'existe pas de cadre établi.

Et M. MacGuigan ajoute : « le président Senghor parle seulement d'une communauté organique puisqu'il a volontairement omis le mot francophone pour ne pas précisément créer de confusion. »

Cet échange de lettres prend fin avec la réponse de M. Morin, le 20 novembre :

Le projet de communauté organique dont il sera question au niveau ministériel à Dakar les 8 et 9 décembre se veut être l'expression vivante d'une entreprise de solidarité culturelle entre peuples employant une même langue de communication internationale. Vous ne pouvez ignorer que ce regroupement original devra maintenir en tête de ses préoccupations la dimension culturelle perçue dans son acception la plus large, même s'il est normal et souhaitable qu'il puisse apporter sa contribution à l'établissement d'un nouvel ordre économique et se préoccuper de questions à caractère plus politique touchant la paix dans le monde.

Après avoir rappelé que sa lettre du 4 novembre présentait une proposition qui respectait le cadre constitutionnel actuel, il poursuit :

Qu'on le reconnaisse ou pas à Ottawa, notre pays réunit à la base deux communautés dont l'une dans son immense majorité est concentrée sur un territoire bien identifié qu'est le Québec et dont les composantes sont différentes de celles de l'autre. En matière de francophonie, le Québec a le devoir de se manifester et de s'épanouir. L'ouverture au monde, c'est pour lui un réservoir d'oxygène indispensable au plein épanouissement de cette Communauté. L'exercice de ses compétences force le Québec à communiquer, à coopérer et à partager avec le monde extérieur. Ses compétences dans de nombreux domaines ne peuvent s'exercer autrement.

Je réitère donc la volonté de mon gouvernement de participer dans un cadre approprié à la réunion ministérielle prévue en décembre à Dakar.

On le voit, Ottawa conçoit le sommet comme un forum politique réservé aux États souverains et pouvant coiffer éventuellement certains organismes techniques. C'est à ces activités ou institutions techniques qu'il serait disposé à envisager une participation provinciale. Pour le

reste, il en fait une question d'affaires étrangères présentées comme compétence fédérale exclusive.

Du côté québécois, on se réfère à la nature particulière et spécifiquement francophone des organisations projetées, en soulignant leur caractère en très grande partie culturel, pour réclamer une participation qui s'inspire du statut de gouvernement participant au sein de l'A.C.C.T., qui est une organisation internationale au sens plein du terme. On fait valoir que ce statut, que permet le cadre constitutionnel canadien, ne change rien à ce dernier. Les autorités québécoises l'ont affirmé à plusieurs reprises : elles n'ont jamais imaginé que les relations internationales conduiraient à l'indépendance du Québec. Toutefois, elles refusent que, dans une structure fédérative où la souveraineté est partagée, l'on puisse assimiler politique étrangère et relations internationales pour interdire ces dernières aux États fédérés. Elles refusent surtout d'admettre que l'organisation de la Francophonie puisse être envisagée comme s'il s'agissait de l'ONU et de l'O.T.A.N. au sein desquelles le Québec n'a évidemment jamais revendiqué de statut particulier.

Le cadre du présent exposé ne permet pas d'explicitier l'attitude que le Québec a adoptée sur le fond des questions au cours des réunions de l'A.C.C.T. ou des conférences ministérielles. Un examen superficiel permettrait de constater qu'il s'est constamment attaché à présenter des propositions de programmes qui intéressent l'ensemble des membres et qui répondent à des besoins actuels communs. On pourrait en citer de nombreux exemples concrets. Ceux qui ont eu l'occasion de prendre part à ces réunions sont unanimes à reconnaître l'apport original du Québec.

III. — L'AVENIR DE LA FRANCOPHONIE INSTITUTIONNELLE

L'organisation de la Francophonie a constamment donné lieu à des débats d'ordre politique.

Ce fut d'abord la prise de conscience des nouveaux leaders africains, qui, au lendemain des indépendances, tentèrent de trouver des modes d'expression à une solidarité devant des problèmes communs auxquels la pratique d'une même langue leur semblait pouvoir aider à trouver certaines solutions. Au moment où le *Commonwealth* britannique leur paraissait prendre de façon aussi naturelle la relève de la colonisation en

fournissant un forum où pouvaient se retrouver Britanniques, Ghanéens, Indiens, Australiens, Tanzaniens et Canadiens, il n'est pas étonnant qu'ils aient pu parler d'un *Commonwealth* à la française. Les textes de l'époque montrent bien toutefois que la référence à ce « modèle » reste très vague et ne comporte pas l'aspect organisationnel qu'on retrouve récemment.

La place respective du Canada et du Québec a fourni une deuxième composante de ce débat politique.

Au-delà de ce cadre politique, se pose la question fondamentale de savoir si la Francophonie doit aborder et traiter directement les problèmes politiques. Le veut-elle? Le peut-elle? À quels résultats pourrait-elle espérer arriver?

Dans une communication présentée au colloque « Francophonie et *Commonwealth* » qui s'est tenu à Québec en avril 1977, M. Sabourin estimait que « la problématique de la Francophonie est trop politique et sa dynamique vis-à-vis des grands problèmes contemporains ne l'est pas assez. » Il croyait pouvoir relever « une désarticulation entre les préoccupations de la Francophonie intergouvernementale et l'évolution des problèmes majeurs de notre époque. » À ses yeux, « il n'existe pas nécessairement d'équation internationale entre des intérêts linguistiques et culturels et des intérêts économiques et stratégiques. » Il conclut ainsi : « la Francophonie intergouvernementale a une voie politique à parcourir. Mais aura-t-elle le vouloir et le pouvoir collectif d'y intervenir? Pour cela il faudra laisser la problématique strictement culturelle ou traditionnelle pour s'articuler sur la dynamique internationale »²¹.

Faut-il comprendre par là que la Francophonie doit s'articuler sur tous les problèmes majeurs de notre époque? L'avenir de la Francophonie ne peut être examiné sans une interrogation sur sa nature et sur ses enjeux. C'est peut-être dans la mesure où ceux-ci sont bien situés et définis que l'on pourra voir le rôle et la portée de l'action politique, y compris en termes d'institutionnalisation. Ce débat, à notre avis, n'a jamais été poussé très loin.

A. — Enjeux et défis de la Francophonie

L'avenir de la Francophonie doit se fonder sur les faits. Que représente-t-elle en 1984?

21. L. SABOURIN, *Dimensions politiques de la francophonie : de la problématique culturelle à la dynamique internationale* (1977).

À ceux dont le français est la langue maternelle — en gros 55 millions de Français, 5 millions de Québécois, 3,5 millions de Belges francophones, et plusieurs communautés dispersées, de la Suisse romande à Haïti, en passant par Maurice — se sont ajoutés des groupes de personnes vivant dans une quarantaine de pays où le français a aujourd'hui un statut de droit ou une situation de fait. Environ la moitié de ces 250 millions de personnes, réparties sur tous les continents, parlerait effectivement le français. Si l'on en croit certaines projections, par le jeu combiné de la démographie et de la scolarisation, quelque 160 millions de personnes utiliseront le français en l'an 2000²². Les pays dits francophones présentent une très grande diversité, que ce soit du point de vue politique, culturel ou économique. Certains d'entre eux comptent parmi les pays économiquement les plus désavantagés. En revanche, il est vrai que l'influence de la langue française et des cultures qui l'utilisent pour s'exprimer dépasse largement ces limites²³.

Avant de se demander si les francophones forment une communauté, il convient sans doute de préciser ce qu'ils ont en commun. Et ce qu'ils peuvent faire ensemble à partir de ce commun dénominateur.

Nous avons déjà observé une évolution dans les conceptions de la Francophonie. S'il faut reconnaître qu'elles sont encore loin de se rejoindre, on doit constater que nul n'oserait aujourd'hui réduire la Francophonie à un certain nombre de locuteurs, à une sorte de clientèle ou encore à la défense et à l'enseignement d'une langue. On est passé de la conception d'une sorte d'alliance défensive à la conscience d'une convergence d'intérêts dans certains domaines, que peuvent favoriser à la fois des liens tissés par l'histoire et une coopération facilitée par l'usage d'une langue commune.

22. Voir *Un milliard de Latins en l'an 2000*. Étude de démographie linguistique sur la situation présente et l'avenir des langues latines (1984).

23. On sait que le *Commonwealth* est l'héritier direct de l'empire britannique et qu'il reconnaît toujours pour son chef la souveraine du Royaume-Uni. Il compte aujourd'hui 36 pays représentant quelque 700 millions d'habitants répartis sur tous les continents. Les U.S.A. n'en font toutefois pas partie. Ce qui ne l'empêche pas de compter dans ses rangs plusieurs pays industrialisés comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et certains des pays à forte population comme l'Inde, le Pakistan et le Nigéria. S'il organise des réunions des chefs d'État et de gouvernement de ses membres ou des réunions de ministres ayant des responsabilités économiques, il n'exerce pratiquement aucune action directe dans le domaine culturel, sauf par l'intermédiaire d'associations. On parle de *Commonwealth* et non d'anglophonie.

Dissipons donc un malentendu, malheureusement encore trop répandu. D'aucuns ont pu croire que la Francophonie avait pour seul objet la défense de la langue française, y compris au détriment des autres langues, contre l'expansion généralisée de l'anglais. On a même pu entendre parler des vertus intrinsèques de la langue française, des valeurs spécifiques qu'elle pouvait véhiculer. Comme si la langue pouvait être traitée pour elle-même, ainsi que le font, mais dans une autre perspective, les linguistes. Comme si le seul objet de la Francophonie consistait à favoriser l'enseignement du français et à diffuser des ouvrages de langue française. Personne ne songe à minimiser les qualités indéniables de la langue française et la richesse de la culture qu'elle exprime et à laquelle elle donne accès : c'est l'une des raisons pour lesquelles il importe de développer la coopération linguistique en ne la limitant pas à l'aspect de la terminologie ou de la traduction. Il y a là une tâche immense et urgente à accomplir. Mais il y a plus. On comprend désormais que la langue française est un instrument qui permet à ceux qui l'utilisent, à un titre ou à un autre, de se mieux comprendre et d'entretenir des relations qui conduisent à une solidarité nourrie par la coopération dans certains domaines. Mais la langue française, si elle est condition d'existence de la Francophonie, n'en est pas la fin ; elle peut même servir la défense des différentes langues nationales dans le respect actif de la diversité des cultures et des langues. Instrument de dialogue, instrument de coopération, d'autant plus important que cette coopération sera significative et efficace, entre partenaires fort divers.

Y a-t-il une spécificité de cette coopération francophone ? Sans doute, déjà, dans la mesure où Tunisiens, Ivoiriens, Zaïrois, Mauriciens, Vietnamiens et Québécois travaillent ensemble dans certains domaines davantage qu'avec d'autres. Allons plus loin : dans quels domaines d'activité se joue l'avenir de ceux qui parlent français ? Et que peuvent-ils faire pour assurer cet avenir ? Commençons par une réponse caricaturale : si cette coopération qui s'effectue en utilisant la langue française ne s'exerce que dans des secteurs d'activité marginaux, elle deviendra vite insignifiante, sinon sans objet.

Dans quels secteurs se manifeste concrètement l'expression française au-delà de la communication quotidienne ? Dans l'enseignement et la formation, dans la communication, dans la création culturelle, dans la science, dans la technique, dans la gestion du développement, dans l'informatique, dans les industries culturelles. Dans ces domaines qui sont certainement déterminants pour l'avenir, aucun pays francophone,

fût-il la France, n'a la capacité d'assurer seul l'avenir. Peuvent-ils, en travaillant véritablement ensemble, se doter des moyens de création et de diffusion suffisants, en français, dans ces domaines ? Ont-ils le potentiel nécessaire pour assurer le développement de leurs cultures, de leurs économies et de leurs sociétés en utilisant le français comme langue de communication et de coopération ?

Les francophones doivent-ils se résigner à traduire le feuilleton « Dallas » ou ont-ils le talent pour réunir les conditions d'une création culturelle moderne attrayante pour tous qui ne soit pas réduite aux témoignages ethnographiques ? Doivent-ils se contenter de déplorer l'invasion des ondes par la chanson anglo-américaine ou peuvent-ils créer à Kinshasa, Yaoundé, Liège, Paris ou Montréal, les chansons qui expriment la jeunesse actuelle ? Doivent-ils se préoccuper d'abord de l'enseignement d'une langue et du nombre de ses locuteurs ou s'attacher plutôt à créer, à Abidjan, Genève, Tunis ou Luxembourg, des revues scientifiques de haut niveau, des publications hebdomadaires suffisamment sérieuses pour que les francophones et les autres souhaitent s'y exprimer et doivent s'y référer ? Se résigneront-ils à voir s'installer sous leurs yeux les conditions d'un monde de communications informatiques et télématiques sans chercher, par un nécessaire regroupement de leurs efforts, à y jouer un rôle actif et à s'assurer que ce nouveau langage n'exclut pas le français.

Voilà bien des défis réels devant lesquels on ne trouve aujourd'hui aucune équipe multilatérale francophone au travail. Voilà qui requiert sans doute plus que des discours : une véritable volonté politique.

Voilà sans doute en quoi, dans la construction de l'avenir, les intérêts des francophones se rejoignent, nonobstant leur situation de puissances industrielles ou de pays en voie de développement. Dans cette chaîne de solidarité, la force et le rôle de chaque maillon ont une importance déterminante. S'ils réussissent à conjuguer leur diversité pour créer en français et de façon significative dans ces secteurs, leur place et leur spécificité pourront être assurées dans l'avenir. Sinon, ils devront se contenter d'être des traducteurs dans les domaines qui comptent et à être progressivement réduits à n'utiliser le français que pour des raisons de plus en plus locales. Ce n'est pas être pessimiste que de vouloir ainsi situer la question des enjeux là où elle se pose réellement, plutôt que de se distraire dans des projets qui n'ont que des rapports plus ou moins lointains avec l'essentiel.

Dans cette perspective, la chance de la Francophonie, en même temps que sa *raison d'être*, ce peut être de fournir un cadre de

coopération de type unique où les gouvernements et les populations d'une quarantaine de pays, dépassant les clivages qu'ils rencontrent en d'autres forums, peuvent apprendre à travailler ensemble, à collaborer efficacement dans un réseau de coopération multilatérale recouvrant les secteurs d'activité évoqués plus haut d'une façon qui n'est d'ailleurs pas limitative.

S'il fallait chercher une signification politique à la Francophonie, on la trouverait précisément dans le fait qu'elle conduit à une coopération interculturelle en même temps qu'à une coopération pour le développement de ses membres.

Les enjeux de la Francophonie appellent sans doute des décisions politiques qui peuvent engager les plus hautes autorités des pays intéressés. Ces décisions auront d'autant plus de portée qu'elles s'appuieront sur une vision claire des actions à entreprendre ensemble. La Francophonie n'est pas une alliance défensive. Elle peut être une communauté internationale de solidarités culturelles ou, mieux encore peut-être, une organisation pour le développement de ses membres. Sans en exclure aucun.

B. — Perspectives d'évolution

L'évolution de la Francophonie dépend sans doute de la volonté politique et de facteurs d'ordre conjoncturel. Elle est liée également, de façon très étroite, à la conception qu'on s'en fait. Force est de reconnaître que, sur ce point, on est encore loin de s'entendre entre ceux qui la conçoivent comme un forum politique international supplémentaire et ceux qui veulent lui conserver ses caractéristiques spécifiques à quelquel niveau qu'elle s'exprime.

Peut-on envisager qu'une structure plus formelle ou une réunion régulière des chefs d'État et de gouvernement servirait nécessairement mieux les objectifs propres à la Francophonie? Avant de répondre à cette question, et de façon à bien saisir la spécificité de la Francophonie, on a peut-être intérêt à examiner rapidement le cas de certaines organisations internationales coiffées par des réunions au sommet et d'autres qui ne le sont pas.

On constate que les principales organisations internationales à vocation mondiale, comme l'ONU ou l'UNESCO, ne sont pas chapeautées par des rencontres de chefs d'État et de gouvernement. Cette situation ne les empêche pas de traiter de toutes les questions politiques,

dans le cas de l'ONU, ni d'accueillir à la tribune de leur Conférence générale les plus hautes autorités des pays membres. Cela ne semble pas avoir freiné une certaine désaffection à l'égard de ces organisations, dont l'efficacité est publiquement contestée par plusieurs.

D'autres organisations prévoient la rencontre périodique des chefs d'État et de gouvernement. Tel est le cas de l'O.U.A., de la C.E.E. et du *Commonwealth* ; on pourrait également évoquer, dans un autre cadre, le sommet des sept pays industrialisés. On constate aisément que ces réunions, dès qu'elles se saisissent de problèmes politiques, achoppent à de graves écueils. Certaines conférences de l'O.U.A., mal engagées dès leurs préliminaires, ont débouché sur des impasses. Même les sommets de la C.E.E., où se trouvent pourtant réunis de nombreux éléments propres à une véritable communauté, butent souvent sur des difficultés considérables. Quant aux sommets du *Commonwealth*, ils se limitent à des échanges de vues informels et n'entraînent aucune décision.

Que des réunions de chefs d'État et de gouvernement soient utiles et importantes, cela est manifeste. Mais un sommet ne constitue pas en soi une panacée. Pour être efficace, il doit respecter un certain nombre de conditions.

Ainsi, il n'apparaît pas évident que les chefs d'État et de gouvernement doivent se réunir pour discuter des mêmes questions au sein de différents forums. Au sommet des sept pays industrialisés, on traite des questions qui se rapportent à ce cadre ; les sommets européens se concentrent sur les affaires européennes et l'O.U.A. s'intéresse aux affaires africaines, comme l'OTAN aux questions relatives à la défense.

Ces observations suscitent des interrogations qu'on ne peut ignorer si l'on veut trouver les voies d'avenir de la Francophonie.

Quel lien existe-t-il entre une réunion des pays francophones et les problèmes Est-Ouest, les problèmes de sécurité, le désarmement ? N'existe-t-il pas d'autres forums où ces questions sont débattues de façon plus crédible et plus efficace ? Ne craindrait-on pas de susciter ou d'aviver des divergences pouvant entraver l'action commune possible par ailleurs ? Il ne manque pas d'exemples récents qui montrent que les organisations internationales, si elles veulent être efficaces et remplir leur rôle, doivent s'en tenir à leur raison d'être, à leur objet propre.

Il est légitime de s'interroger également sur le rôle d'une réunion des chefs d'État et de gouvernement. Lieu où l'on apprend à se connaître, forum de concertation, un sommet est à même de servir d'instrument politique pour sensibiliser l'opinion à certaines questions,

ou pour déclencher une nouvelle dynamique. Il risque, en revanche, d'engendrer des déceptions s'il n'est suivi d'aucune action.

Enfin, il est permis de se demander si un sommet apporterait les réponses aux défis qui se présentent aux francophones de façon particulière. Ces défis peuvent nécessiter des décisions relevant certes des plus hautes autorités politiques. Faut-il envisager pour autant un autre cadre institutionnel alors qu'existe déjà une organisation internationale que ses membres sont capables de faire évoluer s'ils le jugent souhaitable²⁴ ?

La Charte de l'A.C.C.T. prévoit que la Conférence générale se réunit tous les deux ans au niveau ministériel. Bon nombre de gouvernements s'y font déjà représenter par leur ministre des Affaires étrangères ou de la Coopération. Le ministre des Affaires extérieures du Canada y côtoie sans problème le ministre des Relations internationales du Québec. Pourquoi cette conférence ne serait-elle pas habilitée à traiter de toutes les questions susceptibles d'intéresser la Francophonie en tant que telle ? L'Agence a su développer un *modèle d'appartenance* qui exprime bien la réalité de la Francophonie en évitant de la réduire à une affaire entre États souverains. On est conduit à croire, du reste, qu'elle n'aurait jamais vu le jour si elle n'avait su innover pour faire place en même temps aux États membres, aux États associés et aux gouvernements participants, qui s'y retrouvent sous la devise : Égalité, Complémentarité, Solidarité.

En 1977, lors de la Conférence générale qui s'est tenue à Abidjan, la France a proposé que l'on considère la possibilité de confier la présidence de l'Agence au chef d'État ou de gouvernement du pays hôte. Cette suggestion est alors apparue prématurée. Rien n'empêche toutefois d'envisager une certaine évolution. Le président Mitterrand n'estimait-il pas à Ottawa, en 1981, que l'Agence pouvait « être un excellent modèle pour rassembler et unir tous ceux qui, répandus sur la surface de la planète, représentent des entités politiques et ont conservé la langue et la culture française »²⁵ ?

24. Voir (1983) *Après-Demain* 9. Notons ce qu'écrit le Secrétaire général de l'A.C.C.T. : « Alors que depuis plusieurs années, certains évoquent l'idée de la création d'une "Communauté organique" des pays francophones, la convocation d'un Sommet des Chefs d'État et de gouvernement et toutes autres formules similaires, il est de mon devoir de rappeler que l'A.C.C.T. [...] possède, dès maintenant la capacité juridique et la vocation morale à servir de noyau à la Francophonie de demain ».

25. Voir P. MAILLARD, « Pour une communauté non politique », *Le Monde*, 15 avril 1983. Il faut noter que l'auteur a été ambassadeur de France à Ottawa et connaît par conséquent fort bien les données de la question.

Faut-il penser que la Francophonie gagnerait à se doter d'une autre structure de nature politique? Pour s'articuler de façon valable à la dynamique internationale, pour être crédible, la Francophonie devrait-elle abandonner sa problématique culturelle alors qu'on s'emploie, par ailleurs, à rappeler à leur vocation propre des organismes tels que l'UNESCO? Comme si l'on pouvait croire que les problèmes actuels sont exclusivement de nature politique ou économique, et non pas aussi de caractère social et culturel; comme s'il s'agissait d'une fantaisie lorsque l'on estime urgent et capital de travailler à l'établissement d'un nouvel ordre culturel.

La position du Québec sur la Francophonie a été d'une remarquable continuité et d'une grande cohérence. Dès 1965, M. Gérin-Lajoie soutenait que le Québec devait participer à certaines organisations internationales non politiques dont les activités touchaient les objets de sa compétence interne. À ses yeux, il ne s'agissait pas là de la revendication d'un statut politique, mais d'une condition nécessaire pour permettre à un État moderne d'assumer ses responsabilités, lesquelles ne sauraient faire abstraction de la dimension internationale. Les suggestions présentées par le Québec au Comité permanent de la Conférence constitutionnelle, le 5 février 1969, en vue de régler le problème de la représentation des provinces aux conférences ou dans les organismes internationaux qui traitent de sujets relevant de la compétence des États de la fédération, ont surpris par leur modération, selon M. Torelli²⁶. L. Sabourin entrevoyait d'ailleurs, en 1965, des possibilités beaucoup plus grandes²⁷.

De même l'entente signée avec Ottawa en octobre 1971, pour définir les modalités de participation à l'A.C.C.T., ne comporte rien de révolutionnaire²⁸. Ottawa reconnaît lui-même que le statut du Québec à l'Agence et son comportement n'ont pas posé de problème, bien au contraire.

26. Voir TORELLI, *loc. cit. supra*, note 3, pp. 296-298.

27. L. SABOURIN, «La participation des provinces canadiennes aux organisations internationales», (1965) 3 *A.C.D.I.*, pp. 85-99.

28. L'article 11 de l'accord signé le 1^{er} octobre 1971 entre Québec et Ottawa stipule : «La participation du gouvernement du Québec aux conférences et réunions officielles de l'Agence est assurée par un groupe de ministres ou de fonctionnaires, au sein de la délégation canadienne, ce groupe étant formé par le gouvernement du Québec. Ces derniers participent aux délibérations et expriment le point de vue du gouvernement du Québec sur toutes matières ressortissant à sa compétence constitutionnelle.»

Au Conseil d'administration de l'A.C.C.T., en novembre 1982, M. Jacques-Yvan Morin déclarait :

L'agence réunit désormais pratiquement l'ensemble des pays susceptibles d'y adhérer. Elle est une organisation intergouvernementale qui a vocation de servir d'organe central à la Francophonie : secrétariat pour la conférence des chefs d'État et de gouvernement, secrétariat pour les conférences ministérielles et leur suivi, collaboration systématique avec diverses organisations et associations francophones.

Enfin, comme nous l'avons vu, le 1^{er} juin 1983, le Premier ministre, M. René Lévesque ne faisait que réitérer la position traditionnelle du Québec en réclamant un statut de gouvernement participant au sein d'une éventuelle conférence des chefs d'État et de gouvernement²⁹.

On pourrait aborder également l'examen des aspects juridiques de la participation du Québec aux institutions internationales francophones. Nous nous en abstenons pour deux raisons : tout d'abord, des travaux sérieux ont déjà été faits sur ce sujet ; en second lieu, parce que toutes les analyses semblent bien conclure que le droit international ne s'oppose pas à la participation d'un État fédéré à des conférences ou à des organisations internationales³⁰. C'est ainsi qu'en 1965, L. Sabourin³¹, explicitant la distinction entre adhésion, représentation et contribution

29. Cité dans *Le Soleil*, 4 juin 1983.

30. Voir *inter alia* : J. BROSSARD, A. PATRY *et al.*, *Les pouvoirs extérieurs du Québec* (1967) ; A. PATRY, *La capacité internationale des États. L'exercice « jus tractatum »* (1983) ; A. TRUDEAU, « La capacité internationale de l'État fédéré et sa participation au sein des organisations et conférences internationales », (1968) 3 *R.J.T.*, pp. 223-276 ; Gouvernement du Canada, *Fédéralisme et relations internationales* (1968). Voici un extrait de la conclusion de A. PATRY, *id.*, pp. 77-78 : « Des juristes, membres de la Commission du droit international ont déjà constaté qu'il n'y a pas de règle de droit international qui interdise aux États membres d'une fédération d'être dotés de la capacité de conclure des traités avec les États tiers. Dans leur projet de convention sur le droit des traités, ils avaient placé l'article suivant : « [...] 2) Les États membres d'une union fédérale peuvent avoir la capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la constitution fédérale et dans les limites indiquées par ladite constitution ». Cette dernière clause a été rejetée à la deuxième session de la conférence de Vienne de 1969, après avoir été adoptée à la première tenue l'année précédente, parce que quelques États fédéraux, dont le Canada, ont livré une lutte vigoureuse contre son insertion dans la future convention. Cette suppression n'a pas enlevé aux États fédérés les pouvoirs qu'ils possédaient déjà ; mais elle a retardé l'évolution du droit positif. »

31. Voir SABOURIN, *loc. cit. supra*, note 27, p. 87.

aux organisations internationales, notait que le gouvernement fédéral s'est efforcé de limiter la participation du Québec au seul niveau de l'exécution des programmes, quitte à l'associer, au sein de la délégation canadienne, à la représentation, mais « en se gardant bien d'institutionnaliser cette présence provinciale ».

En fait, les possibilités offertes par le droit sont multiples. C'est pour des raisons d'ordre politique qu'Ottawa a refusé de les exploiter, ainsi que l'exprime avec justesse. L. Bissonnette, qui écrit :

De deux choses l'une. Ou la raison d'être de ce sommet est la qualité commune aux participants, parler français et s'interroger sur la place de la francophonie dans le monde ; en ce cas, peu importe même les grandes théories de droit sur la « personnalité internationale » d'un pays fédéré, le Canada étale sa mesquinerie plus que sa francité en bloquant la participation distincte du seul État français en Amérique du Nord, que cette réalité lui plaise ou pas. Ou la raison d'être, thèse biscornue qui commence à avoir cours au gouvernement fédéral, est de deviser des problèmes économiques mondiaux (sur lesquels le Québec n'a commodément pas compétence constitutionnelle), l'usage de la langue française n'étant qu'incidente à ces palabres ; en ce cas, puisque le président français lui-même s'interroge sur l'utilité des grands sommets économiques des pays industrialisés, on se demande par quelle vertu un sommet francophone échapperait à l'insignifiance [...]

Un sommet francophone qui ne garantirait pas la participation du Québec à titre distinct, sous une forme ou sous une autre, permettrait au gouvernement fédéral d'enterrer enfin ce qu'il voit comme une erreur des années soixante, la reconnaissance même modérée d'une forme de « personnalité internationale » pour le Québec. C'est là l'objectif majeur, de politique interne, que poursuit le gouvernement Trudeau³².

Il peut être assez vain de spéculer sur le développement de la Francophonie institutionnelle. Il est loisible cependant de souhaiter que son avenir, qui est tributaire de la conjoncture, tienne compte d'abord des véritables enjeux et ne serve pas de prétexte à des desseins qui lui sont étrangers. Ce n'est pas au sein des institutions francophones que se décidera l'avenir politique du Québec. Puisqu'il le déclare ouvertement, il est bien placé pour revendiquer la place qui lui revient en raison de ses intérêts vitaux.

* * *

Au terme d'un survol rapide et incomplet d'une question complexe, nous sommes conduit à formuler surtout des interrogations.

32. *Le Devoir*, 21 juin 1983.

Depuis vingt ans, la Francophonie, qui est, par définition, plurielle, est devenue une réalité politique, sociale et culturelle de plus en plus présente. Si le français cède sa place à l'anglais lors de la dernière Guerre mondiale, tandis que les États-Unis s'affirment comme première puissance mondiale, l'accession de nombreux pays africains à l'indépendance lui fournit, au début des années 60, et de façon paradoxale, l'occasion de devenir le bien commun de plusieurs nouvelles nations. De ce fait, le français n'est plus seulement l'instrument du rayonnement de la France et de sa culture, mais peut devenir progressivement langue d'identité politique pour certains, voie d'accès au savoir et aux techniques modernes, en même temps que moyen de les maîtriser et de les développer, forme d'expression de la création et par là facteur de coopération et de développement. On ne peut donc plus penser que la place et l'avenir de la langue française dépendent uniquement du rôle politique, du poids économique et de la puissance technologique d'une nation : plusieurs en sont désormais coresponsables.

Sous l'impulsion d'hommes d'expérience et de clairvoyance, soucieux d'organiser la solidarité et la coopération en utilisant cet instrument commun que leur fournit la langue française, la Francophonie s'est exprimée dans plusieurs institutions, y compris dans l'organisation internationale qu'est l'A.C.C.T. Ces organismes ont vu le jour parce qu'ils ont respecté la nature de la Francophonie et ont prévu les dispositions qui permettent d'accueillir tous ceux qui sont habilités à s'en réclamer et veulent y participer.

Faut-il aller jusqu'à penser que la Francophonie est appelée à constituer une communauté au sens strict du terme? On a écrit récemment : « Progressivement les valeurs majeures de la francophonie se renforcent sur la scène internationale : elles se rapportent toutes à la dignité de l'homme, au respect de son identité, de son intégrité physique et morale, de son droit au travail, de ses libertés fondamentales »³³. On peut le croire et s'en féliciter, mais qu'y a-t-il dans ces objectifs de spécifiquement francophone? On ne trouve pas là les éléments suffisants pour fonder une communauté au sens propre.

De même, on se réjouit à bon droit, de constater à quel point s'exprime déjà, dans les institutions francophones, la richesse de la diversité affirmée par ses membres en même temps que d'une coopération dont on commence à percevoir à quel point elle est fructueuse, pour peu qu'elle s'applique à mettre en commun les ressources et les énergies dans

33. P. PAUL, « Quelques aspects de la francophonie », (1983) *Après-Demain*, p. 18.

des domaines déterminants pour l'avenir. André Malraux disait à Niamey en 1969 : « Il n'y a pas de culture mineure, il n'en est que de fraternelles ». Lui qui voyait le XXI^e siècle comme celui de l'affirmation des nations, discernait qu'il serait également celui d'une civilisation intégrant la technique dans un nouvel humanisme. C'est dans cette perspective que la Francophonie instituera un véritable dialogue des cultures, profondément original et créateur, dans la mesure où il exprimera, non seulement ce que ces cultures véhiculent de richesses accumulées au cours des siècles, mais surtout ce qu'elles peuvent devenir, grâce aux échanges qui se nourrissent de leur diversité et de toutes les données du présent. Pour précieux qu'il soit, ce cadre de communication et de coopération n'est pas forcément celui d'une communauté formelle.

Dans une autre perspective, faut-il continuer de penser qu'une réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays francophones constitue un élément nécessaire au développement de la Francophonie ? L'exemple d'autres organisations internationales montre que cette formule, avec tous les avantages qu'elle comporte, ne constitue pas en soi une panacée. Malgré l'importance qu'elle revêt, pour être efficace, une telle rencontre doit s'organiser et se tenir en respectant certaines conditions.

Dans le cadre de la Francophonie, on devrait s'interroger avec grand soin sur l'opportunité d'y traiter formellement de questions politiques. À cet égard, que l'on médite ces exhortations d'un délégué asiatique lors d'une récente conférence de l'A.C.C.T. : « En d'autres forums, nous nous retrouverions divisés par l'idéologie, les intérêts économiques divergents ou les problèmes politiques ; ici, au sein de la Francophonie, nous pouvons poursuivre un dialogue où notre âme peut avoir toute sa place. Il faut préserver ce jardin et le cultiver avec soin ». Il y a sûrement, dans ces propos, réalisme et profonde sagesse.

Il ne manque pas, en revanche, de défis bien réels qui se présentent à la Francophonie en tant que telle et nécessitent une volonté politique commune, quel que soit le niveau où elle s'exprime. C'est-à-dire une conscience claire des enjeux réels et des décisions qui mettent en place les moyens d'y faire face en coresponsables. Est-ce réduire la Francophonie que de vouloir la rendre efficace dans ce qui constitue sa raison d'être, son domaine propre : l'organisation d'une authentique coopération multilatérale où chacun a un rôle irremplaçable à jouer ? L'avenir de la Francophonie ne passe pas seulement par les institutions intergouvernementales : il relève aussi des politiques adoptées par chaque pays pour

l'enseignement et l'usage des langues : il implique une politique primordiale de coopération linguistique ; il n'est pas dissociable d'une utilisation du français dans les institutions internationales. Ces diverses mesures dépendent sans doute en dernier ressort de la façon dont le français saura demeurer ce qu'il a toujours été : un instrument précieux permettant de maîtriser tous les aspects de la modernité et d'exprimer les diverses facettes de la création. La création ne se commande pas, mais elle peut être stimulée par des conditions favorables. La responsabilité ne s'impose pas, mais elle peut être organisée si elle prend en compte les intérêts de chacun.

On a dit que l'idée d'un sommet francophone ou d'une communauté organique ne s'est pas réalisée jusqu'à ce jour en raison de la position adoptée par le gouvernement fédéral sur la représentation du Québec au sein de telles instances. Nous espérons avoir démontré qu'il existe également d'autres raisons fondamentales. Il semble toutefois évident que la Francophonie ne pourra connaître d'autres développements institutionnels qui ne permettraient pas d'assurer leur place à tous ceux qui sont en droit d'y participer. Le Québec est de ceux-là, pour des raisons évidentes et qui ne doivent rien à la conjoncture.

Les institutions francophones existent. Elles ont su trouver des formules qui respectent les intérêts de tous. Elles sont certes perfectibles. Il convient de se demander si ce n'est pas d'abord en prenant appui sur ce qui existe qu'on trouvera les voies d'avenir. Qu'elle se reconnaisse ou non comme une communauté au sens formel du terme, la Francophonie est à tout le moins le lieu de convergence et d'expression d'intérêts fondamentaux, qui présentent une importance stratégique pour ceux qui s'en réclament. C'est en ce sens que semble réfléchir le Québec³⁴. On a toutes les raisons d'espérer que cette entreprise de dialogue et de coopération, où chacun doit occuper sa place et jouer son rôle, trouvera, dans son génie et dans sa diversité, les ressources pour affronter tous les défis qui se présenteront à elle.

34. À la question d'un journaliste de l'hebdomadaire *Le Point* : La Francophonie a-t-elle un avenir ? Le Premier ministre du Québec, M. René Lévesque répondait : « Aucun, si comme nous l'avons craint un moment, il s'agissait de construire un ensemble de pays qui tenterait de prendre des positions communes sur les grandes questions de politique internationale. Beaucoup d'avenir au contraire si, comme nous commençons à le faire, nous coopérons dans l'informatique, dans la télédistribution ; bref, si nous réussissons à faire du français une langue d'expression pour les créneaux de notre époque ». Voir également Conseil de la Langue française, *Douze essais sur l'avenir du français au Québec* (1984).