
Qui sont les « indésirables » ? Évolution des critères d'appartenance au projet de Francophonie intergouvernementale depuis 1966

Aymeric Durez

🔗 <https://publications-prairial.fr/rif/index.php?id=1623>

DOI : 10.35562/rif.1623

Référence électronique

Aymeric Durez, « Qui sont les « indésirables » ? Évolution des critères d'appartenance au projet de Francophonie intergouvernementale depuis 1966 », *Revue internationale des francophonies* [En ligne], 14 | 2026, mis en ligne le 18 février 2025, consulté le 01 septembre 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/rif/index.php?id=1623>

Droits d'auteur

CC BY

Qui sont les « indésirables » ? Évolution des critères d'appartenance au projet de Francophonie intergouvernementale depuis 1966

Aymeric Durez

PLAN

- I. Entre critère linguistique et critère étatique : la difficile détermination des conditions d'appartenance à la Francophonie (1966-1990)
 - I.1. La querelle autour du critère étatique et sa résolution avec l'élaboration de la formule de « gouvernement participant »
 - I.2. Le retour des divisions autour du critère étatique dans le cadre du projet de sommet de la Francophonie
- II. Des nouveaux « indésirables » : le tournant éthique de la Francophonie (1990-2023)
 - II.1. La labélisation au cas par cas des « indésirables »
 - II.2. Le tournant de Bamako : des mesures de suspensions pour les indésirables
- Conclusion

TEXTE

- 1 Avec plus de 14 millions de francophones (sur une population de 45 millions d'habitants), l'Algérie est le pays qui compte le plus de locuteurs en Afrique après la République démocratique du Congo¹. Pourtant, l'État algérien n'est pas membre de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et ne dispose pas non plus du statut d'associé ou d'observateur. Cette absence ne relève pas d'un choix de l'OIF et de ses États membres mais des autorités algériennes qui, pour des raisons historiques et politiques, ont toujours souhaité rester à l'écart de la Francophonie institutionnelle, l'ancien président algérien Abdelaziz Bouteflika ayant seulement accepté de participer comme invité spécial aux sommets de Beyrouth (2002) et de Bucarest (2006). Si la présence de l'Algérie a toujours été désirée, ce n'est pas le cas de tous les États demeurés en dehors de la Francophonie. La candidature d'Israël a par exemple fait l'objet d'un rejet constant du

fait notamment de l'opposition du Liban. Ces dernières années, la candidature de l'Arabie Saoudite a également été repoussée. Ces deux cas permettent de soulever la question des critères d'appartenance à la Francophonie. En tant qu'organisation « géolinguistique » se définissant à partir du partage de la langue française, il serait logique de s'attendre à ce que seuls les États francophones puissent faire partie des institutions de la Francophonie, tandis que les États n'ayant pas un profil « francophone » seraient considérés comme « indésirables ». Pour évident qu'il soit, ce critère linguistique n'en reste pas moins difficile à appliquer tant il paraît aléatoire de juger la légitimité d'un État à se présenter comme « francophone ». Par conséquent, au-delà du profil des États comme « francophones » ou « non francophones », c'est la prise en compte de leurs agissements, en particulier leurs efforts afin de promouvoir le français, qui peuvent jouer un rôle décisif. Cependant, depuis l'adoption de la charte d'Hanoi en 1997, la Francophonie ne se présente plus seulement comme une organisation géolinguistique mais revendique un attachement à la démocratie, à l'État de droit et aux droits de l'Homme. De fait, c'est moins en raison d'une diffusion insuffisante du français que de la nature de son régime politique et de la personnalité du prince héritier Mohammed Ben Salman que la candidature de l'Arabie Saoudite a été repoussée. De la même manière, la suspension actuelle de plusieurs membres de la Francophonie pour des coups d'État et l'instauration de régimes militaires (Mali, Burkina Faso, Niger), alors que leur profil francophone ne peut être mis en doute, suggère le glissement vers une priorité accordée aux agissements des États membres et à la prise en compte du profil démocratique plutôt que linguistique. En nous appuyant notamment sur des sources de première main, issues des archives présidentielles et diplomatiques françaises et des documents officiels de l'OIF, notre objectif est de mettre à jour l'évolution des critères d'« indésirabilité » au sein de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) puis dans le cadre des sommets de la Francophonie, en analysant également l'évolution des modalités de labélisation des « indésirables ».

- 2 Afin d'étudier les évolutions des critères d'inclusivité et d'exclusion au sein du projet de Francophonie institutionnelle, nous nous appuierons également sur la littérature portant sur la question des interlocuteurs dans la diplomatie et en particulier sur l'ouvrage

Fréquenter les infréquentables, dirigé par Manon-Nour Tannous². À partir d'une dizaine d'études de cas, l'auteure retient trois critères pour la labellisation d'un acteur comme fréquentable. Le premier est lié au statut étatique, les États privilégiant souvent les relations avec d'autres États. Le deuxième tient à la représentativité de l'acteur qui peut être liée à des élections ou au soutien effectif dont il bénéficie auprès de la population. Enfin, le troisième critère concerne les méthodes de gouvernement, liées notamment au respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit. Ces trois critères peuvent s'appliquer aux débats successifs autour des motifs d'inclusion ou d'exclusion dans le projet francophone. En effet, nous verrons que pendant plusieurs années, c'est la question de l'acceptation d'entités non-étatiques, en particulier le Québec, qui a constitué le principal point de controverse autour de l'appartenance à l'ACCT puis des sommets. Cependant, la prise en compte de la représentativité du Québec comme entité francophone a conduit à une acceptation de sa présence au sein de l'ACCT puis pour les sommets avec le statut de « gouvernement participant ». Dans le même temps, le critère de la représentativité, jugé à l'aune de la pratique du français, a fait l'objet d'une interprétation très souple pour d'autres acteurs, afin de privilégier une dynamique d'inclusivité. Enfin, après la guerre froide, le tournant de la Francophonie politique avec l'adoption de la déclaration de Bamako, va se traduire par une importance prépondérante accordée au troisième critère relatif aux pratiques démocratiques.

I. Entre critère linguistique et critère étatique : la difficile détermination des conditions d'appartenance à la Francophonie (1966-1990)

3 Si la publication d'un numéro de la Revue *Esprit* consacré au « Français langue vivante » en novembre 1962 est généralement considérée comme le point de départ de l'idée de Francophonie institutionnelle, ce n'est qu'à partir du milieu des années 1960 qu'elle

débouche sur des projets concrets sous l'impulsion des présidents Habib Bourguiba (Tunisie), Hamani Diori (Niger) Léopold Sédar Senghor (Sénégal). Pour ce dernier, la Francophonie doit permettre de dépasser le cadre des relations entre la France et son *pré carré* d'Afrique subsaharienne afin de constituer « une organisation démocratique qui englobe tous les francophones ». ³ À l'occasion d'un Sommet de l'Organisation commune africaine et malgache (OCAM) à Antananarivo du 25 au 28 juin 1966 ⁴, le président sénégalais parvient à rallier ses homologues africains sur un avant-projet pour la mise en place d'« une Communauté spirituelle de nations qui emploient le français, que celui-ci soit langue nationale, langue officielle ou langue d'usage. » Le critère linguistique est donc au fondement du projet de Francophonie qui identifie quatre catégories d'États pouvant appartenir à la nouvelle organisation :

- 4 - Les États qui emploient le français et seulement le français comme langue nationale, à l'image de la France et d'Haïti ;
- 5 - Les États qui emploient le français comme langue nationale en même temps qu'une ou plusieurs autres langues. C'est le cas notamment du Canada, de la Belgique, de la Suisse et du Luxembourg ;
- 6 - Les États qui emploient le français comme langue officielle, comme les États francophones d'Afrique noire et Madagascar ;
- 7 - Les États qui emploient le français comme langue d'usage à côté d'une langue nationale, comme le Liban, les États du Maghreb et les États de la péninsule indochinoise.
- 8 Malgré la centralité du critère linguistique, l'adhésion de pays où le français n'est pas reconnu comme une langue officielle marque d'emblée une volonté d'adopter une démarche inclusive. En outre, l'avant-projet de l'OCAM prévoit la mise en place d'une organisation à plusieurs vitesses avec trois « cercles concentriques de solidarité » ⁵ qui ne sont pas déterminés exclusivement à partir d'un critère linguistique. Le premier cercle prévoit de regrouper la France, les membres de l'OCAM et éventuellement les autres pays du Sud ayant le français comme langue officielle ⁶. Il s'agit du point de vue de Senghor de donner ainsi la priorité à l'institutionnalisation de la relation particulière entre la France et ses partenaires africains avec

la possibilité d'aborder les enjeux économiques. Le deuxième cercle serait ouvert aux autres États du Sud : ceux du Maghreb, le Liban, les trois pays d'Indochine et Haïti. Enfin le troisième cercle permettrait d'accueillir le Canada, la Belgique, la Suisse, le Luxembourg pour une coopération dans les domaines de la culture et de l'éducation. Dans ce schéma, la relégation d'Haïti dans le deuxième cercle et celle des pays francophones du Nord dans le troisième, montrent bien que le critère linguistique est largement pondéré par des critères politiques et historiques. Il s'agit alors tout autant de regrouper les États francophones que de multilatéraliser les liens entre la France et ses anciennes colonies. Cependant, le modèle des trois cercles est rapidement abandonné au profit d'un nouveau projet adopté lors d'une réunion de l'OCAM à Niamey les 22 et 23 janvier 1968. Recentré sur la culture et l'éducation, c'est-à-dire calqué sur le modèle inclusif du troisième cercle, le nouveau projet est baptisé du nom d'« Agence de coopération culturelle et technique » (ACCT). Les membres de l'OCAM prétendent ainsi mettre en place une « politique nouvelle de coopération, en élargissant les bases de cette coopération, notamment, dans un premier temps, par un appel plus constant et plus ordonné à la coopération entre les pays francophones autres que la France : Afrique noire, Maghreb, Canada, Suisse, Belgique etc. »⁷.

I.1. La querelle autour du critère étatique et sa résolution avec l'élaboration de la formule de « gouvernement participant »

- 9 Si un consensus se dégage rapidement pour la mise en place d'une organisation ouverte à tous les États ayant le français comme langue nationale, langue officielle ou langue d'usage, l'institutionnalisation de la Francophonie butte sur la querelle entre le Canada et le Québec.
- 10 Désireux de promouvoir l'affirmation internationale du Québec, le général de Gaulle soutient la participation de la province francophone à la Conférence des ministres de l'Éducation des pays africains et malgache d'expression française (CONFEMEN) qui depuis 1960 réunit le ministre français de l'Éducation nationale avec ses homologues africains et malgache. Ainsi, le 12 décembre 1967, alors

que la direction Afrique du quai d'Orsay suggère d'envoyer une double invitation au Canada et au Québec pour la CONFEMEN qui doit se tenir à Libreville en février 1968, le président français précise dans une apostille que « s'il y a lieu d'inviter le Québec à participer à la conférence de Libreville ; par contre Ottawa n'y est pas actuellement désirable »⁸. La présence du ministre de l'Éducation du Québec, Jean-Guy Cardinal, à la CONFEMEN de Libreville, sans le consentement du gouvernement canadien, permet au Québec d'asseoir la « doctrine Gérin-Lajoie », proclamant le droit du Québec de mener une action internationale autonome dans ses champs de compétences. Par la suite, la France invite le Québec lors du deuxième volet de la CONFEMEN à Paris du 22 au 26 avril 1968. En revanche, l'année suivante, le Canada et la Belgique obtiennent une invitation de la part du gouvernement de la République démocratique du Congo pour participer à la CONFEMEN de Kinshasa. En fait, du point de vue de la majorité des États francophones et notamment des États africains, la présence du Québec n'est pas désirable, du moins tant qu'elle ne bénéficiera pas de l'approbation du gouvernement fédéral, seule entité politique pouvant se prévaloir du statut d'État souverain. Ainsi, alors que la France défend la présence du Québec en raison de sa représentativité comme entité francophone, pour les autres États, c'est le critère étatique qui l'emporte.

- 11 Dans ce contexte, le président du Niger, Hamani Diori, chargé d'organiser la conférence devant donner naissance à l'ACCT, se trouve face aux pressions contradictoires de la France et du Canada. Par pragmatisme et parce que le Québec ne peut prétendre représenter tous les francophones canadiens, le gouvernement français finit par admettre la présence du Canada mais à condition de donner un statut équivalent et autonome au Québec. Dans ce sens, le ministre des affaires étrangères français Michel Debré, ordonne à l'ambassadeur français en poste à Niamey de « s'efforcer de convaincre Hamani Diori de la nécessité d'inviter directement le Québec à se faire représenter en tant que tel à Niamey »⁹. Au contraire, le gouvernement fédéral exige d'être le seul invité. Finalement, le 10 janvier 1969, la signature d'une « Entente » entre le premier ministre québécois Jean-Jacques Bertrand et le premier ministre canadien Pierre-Elliott Trudeau prévoit qu'une délégation québécoise se joindra à la CONFEMEN de Kinshasa aux autres

représentants de la fédération canadienne et le gouvernement québécois accepte également de se rendre à la conférence de Niamey du 17 au 20 février 1969 au sein de la délégation canadienne. Cependant, lors de cette dernière conférence, la délégation française fait preuve d'intransigeance sur la question du statut du Québec¹⁰. À l'issue de cette réunion à laquelle prennent part quinze pays de l'OCAM et treize autres participants (Belgique, Burundi, Canada, Cambodge, France, Haïti, Laos, Liban, Luxembourg, Mali, Maroc, Vietnam du Sud et Tunisie), un secrétariat exécutif est mis en place sous la direction du Québécois Jean-Marc Léger, avec pour fonction de soumettre à Hamani Diori un projet de statut dans un délai de six mois. En retenant la formule d'« États francophones », les statuts élaborés par le secrétariat exécutif ferment la possibilité d'une adhésion du Québec. Par conséquent, la France prépare un projet alternatif de statuts mettant en avant le terme plus inclusif de « gouvernements »¹¹. Durant la conférence dite de Niamey 2 (16-20 mars 1970), le Canada échoue à imposer un amendement visant à interdire l'adhésion d'un gouvernement d'un pays déjà représenté au niveau fédéral. À l'inverse, la France parvient à rallier les autres États sur une formule de compromis permettant à des gouvernements d'adhérer à l'ACCT à condition que leur adhésion fasse l'objet d'un commun accord avec les autorités étatiques¹². Le 20 mars 1970, la Convention de l'ACCT est signée par vingt-deux États : Belgique, Burundi, Cameroun, Canada, Côte d'Ivoire, Dahomey, France, Gabon, Haïti, Haute-Volta, Luxembourg, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Monaco, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo, Tunisie et République du Vietnam. Le gouvernement du Québec n'est pas signataire de la convention mais signe la charte annexe en tant que gouvernement participant. Son adhésion se fonde sur l'article trois, alinéa trois de la charte :

« 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 ».

12 Le 1^{er} octobre 1971, la signature d'un accord avec le gouvernement fédéral précise les modalités de sa participation. Selon l'article onze, les fonctionnaires québécois « *participent aux délibérations et expriment le point de vue du gouvernement du Québec sur toutes les matières ressortissant à sa compétence constitutionnelle* »¹³. La formule innovante de « gouvernement participant » permet de dépasser le conflit entre défenseurs de la représentativité linguistique et partisans de la légitimité étatique du Canada¹⁴. Si le Canada a fini par céder en admettant l'adhésion du Québec, la présence de la province demeure liée à un accord conclu avec le gouvernement fédéral qui adhère lui-même à l'ACCT. De ce point de vue, l'acceptation du Québec ne vise pas à reconnaître un acteur portant un projet étatique. En outre, l'octroi du statut de gouvernement participant au Nouveau-Brunswick (1977) puis à la Communauté française de Belgique (1980) permet une certaine banalisation de la présence du Québec. Après l'acceptation de gouvernements auprès des États, c'est donc le critère linguistique qui s'impose comme l'élément central d'appartenance au projet francophone mais avec une perspective inclusive. Le préambule de la convention de 1970 fait référence à la « solidarité » qui lie les États parties à la Convention « par l'usage de la langue française ». L'article 5 ouvre la porte pour une adhésion de « tout État dont le français est la langue officielle ou l'une des langues officielles, ou tout État qui fait usage habituel et courant de la langue française »¹⁵. En conformité avec cet article cinq, plusieurs États ayant le français comme langue officielle, langue nationale ou langue d'usage décident de se porter candidat et sont admis sur décision de la conférence générale de l'ACCT :

13 - 1972 : Liban comme membre plein et Laos comme membre associé ;

14 - 1973 : Centrafrique ;

15 - 1975 : Cameroun comme membre associé ;

16 - 1976 : Seychelles ;

17 - 1977 : Nouveau-Brunswick, Zaïre, Djibouti, Comores ;

18 - 1979 : Dominique, Vanuatu, Guinée-Bissau ;

19 - 1980 : Mauritanie et Communauté française de Belgique ;

- 20 - 1981 : République du Congo et Guinée comme membres ; Maroc et Sainte-Lucie comme membres associés ;
- 21 - 1983 : Égypte.
- 22 Si le critère d'appartenance à l'ACCT est linguistique, par déduction, les « indésirables » sont les États ou gouvernements ne pouvant se prévaloir d'une pratique de la langue française *a minima* comme langue d'usage. Reste la question de l'évaluation de l'usage du français. Sur ce point, l'ACCT n'a pas cru nécessaire de dégager des critères précis pour une évaluation des pratiques linguistiques. Cette absence de précision laisse donc une grande marge d'appréciation aux États membres au moment d'évaluer les dossiers de candidature. De ce point de vue, le cas de l'adhésion de l'Égypte, ou l'usage du français est très limité, témoigne de la possibilité d'une appréciation très extensive du critère linguistique. La candidature égyptienne en 1983 et son acceptation relèvent en fait d'un contexte politique particulier, lié à la volonté des autorités égyptiennes de sortir d'un certain isolement après l'exclusion de l'Égypte de la Ligue arabe, consécutive à la signature d'un accord de paix avec Israël le 26 mars 1979. L'adhésion de l'Égypte s'explique également du fait de l'engagement personnel de son ministre francophone des Affaires étrangères, Boutros Boutros-Ghali et de la volonté du président Mitterrand de s'appuyer sur ses bonnes relations avec Hosni Moubarak pour sa politique au Moyen Orient.
- 23 Après l'adhésion de l'Égypte, l'ACCT compte trente États membres (Belgique, Bénin [ex-Dahomey], Burkina Faso [ex-Haute-Volta], Burundi, Canada, Centrafrique, Comores, République du Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Dominique, France, Gabon, Guinée, Haïti, Liban, Luxembourg, Mali, Maurice, Monaco, Niger, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo, Tunisie, Vanuatu, Vietnam et Zaïre), sept États associés (Cameroun, Égypte, Guinée-Bissau, Laos, Maroc, Mauritanie et Sainte-Lucie) et trois gouvernements participants (Québec, Nouveau-Brunswick et Communauté française de Belgique). L'ACCT peut donc se targuer d'un haut degré de représentativité en tant qu'organisation de la Francophonie mais souffre tout de même toujours de l'absence de l'Algérie, de la Suisse ainsi que du retrait de Madagascar depuis 1977 du fait de la volonté du président Didier Ratsiraka de s'opposer à l'influence française¹⁶.

I.2. Le retour des divisions autour du critère étatique dans le cadre du projet de sommet de la Francophonie

- 24 Dotée d'un budget modeste, l'ACCT ne répond pas aux attentes de Senghor qui tente sans succès de promouvoir l'idée d'un sommet des chefs d'État de la Francophonie à l'occasion de la tenue de la première conférence franco-africaine à Paris le 13 novembre 1973. En 1975, son idée est reprise par le premier ministre canadien Pierre Elliott Trudeau. Celui-ci propose de réunir les chefs d'État des membres de l'ACCT et peut compter d'emblée sur le soutien du président du Sénégal. En revanche, le projet Trudeau-Senghor se heurte rapidement aux réticences de la France qui voit dans la démarche du Canada une volonté de s'ingérer dans les affaires franco-africaines et cherche au contraire à préserver le format du sommet franco-africain. L'insistance de Senghor conduit toutefois à des avancées. Au cours du Sommet franco-africain de Kigali (21-22 mai 1979), le président du Sénégal reçoit un mandat pour mener à bien son projet et annonce sa volonté d'aller au-delà des membres de l'ACCT en prenant contact avec « les chefs d'Etat et de gouvernement du Maroc, de l'Algérie, de l'Égypte, de la Syrie, de la Turquie, de Madagascar, de la Guinée et des Nouvelles-Hébrides pour les inviter »¹⁷. Lors du sommet suivant à Nice (8-10 mai 1980), un accord de principe est trouvé pour la tenue d'une conférence préparatoire à la fin de l'année 1980. En conclusion des débats, Senghor souligne que la conférence devrait être ouverte à des États partiellement francophones et pourrait à la fois accueillir « ceux qui prônent le capitalisme libéral et ceux qui prônent le socialisme démocratique ». Le président Giscard d'Estaing partage son idée d'un sommet inclusif avec une participation allant au-delà des membres de l'ACCT :

« Nous retenons que c'est à partir des bases culturelles en réalité que la participation serait décidée et serait décidée à l'initiative des pays en question. Ces pays, soit qui utilisent partiellement la langue française, soit qui ont une culture parente, notamment une culture latine, pourrons décider ou non de participer à cette conférence et à cette structure »¹⁸.

- 25 S'il existe donc une unanimité à la fois pour écarter la prise en compte de critères idéologiques ou politiques liés aux divisions de la guerre froide et pour faire preuve d'une grande souplesse sur le critère linguistique ; en revanche, le critère étatique constitue à nouveau une pomme de discorde entre le Canada et la France. Tandis que le gouvernement canadien défend le projet d'un sommet réservé aux seuls chefs d'État, Valéry Giscard d'Estaing exige au contraire que la conférence soit ouverte aux chefs de gouvernement afin de garantir la présence du Québec. Cette impasse autour du critère étatique conduit finalement à l'annulation de la conférence préparatoire¹⁹.
- 26 Malgré le départ du pouvoir de Leopold Sédar Senghor le 31 décembre 1980, le projet de sommet de la Francophonie est repris par François Mitterrand élu à la présidence de la République française le 10 mai 1981. Après une première tentative avortée en 1983, le projet de sommet est relancé par la France à la suite de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau premier ministre canadien, Brian Mulroney, le 17 septembre 1984. Les négociations entre les autorités fédérales et celles de Québec aboutissent à un accord le 7 novembre 1985 stipulant que le sommet « comportera deux parties de nature distincte et consécutives dans le temps »²⁰. La première partie, consacrée aux questions de coopération et de développement, donnera lieu à une participation au même niveau du gouvernement canadien et du Québec. En revanche, sur les questions relatives à la situation politique mondiale abordée dans la deuxième partie, le premier ministre du Québec devra se limiter au rôle d'« observateur intéressé ». Malgré la distinction entre le niveau de participation, cet accord consacre l'acceptation de gouvernements participants aux côtés d'États souverains²¹. Afin de ne pas donner un poids trop spécifique au Québec, le Canada peut compter sur la présence de la province du Nouveau-Brunswick, membre de l'ACCT depuis 1977, et qui bénéficie également de l'aboutissement des négociations entre le gouvernement fédéral et celui du Québec.
- 27 Au-delà du cas des gouvernements participants, la tenue du premier sommet de la Francophonie pose plus largement la question des invitations. Le point de départ, qui s'impose naturellement, est le fait d'appartenir à l'ACCT. Parmi les quarante États et gouvernements membres de l'ACCT en 1986, seul le Cameroun est absent lors du

sommet de Versailles. Simple membre associé de l'ACCT depuis 1975, le Cameroun refuse aussi bien de participer au sommet franco-africain qu'au sommet de la Francophonie pour des raisons de politique intérieure, liées à l'équilibre entre la majorité francophone et la minorité anglophone. Le Burkina Faso, dirigé par Thomas Sankara, lequel avait décidé de mettre un terme à sa participation aux sommets franco-africains, fait en revanche acte de présence mais à un niveau ministériel avec la participation d'Henri Zongo, ministre de la Promotion économique. Par ailleurs, en tant que pays hôte du premier sommet, la France dispose d'une marge de manœuvre importante pour aller au-delà des membres de l'ACCT et pour définir les modalités de participation au sommet. Désireux d'obtenir une participation la plus large possible, le gouvernement français accepte d'écarter l'usage du concept de « francophonie » au profit de l'appellation de « sommet des chefs d'État et de gouvernement ayant en commun l'usage du français », à la suite notamment d'une remarque du vice-ministre de la Culture vietnamien Cù Huy Cận faisant valoir la nécessité d'« arrêter de mettre en avant le concept de francophonie auquel certains pays n'adhèrent pas »²². Dans le même sens, la possibilité d'opter pour un statut d'observateur contribue non seulement à convaincre le Vietnam et le Laos de participer mais permet également de séduire la Suisse, un État non-membre de l'ACCT. Par ailleurs, la présence du président malgache Didier Ratsiraka, malgré le retrait de son pays de l'ACCT en 1977, constitue un succès de la volonté française d'aller au-delà des membres de l'ACCT²³. Si la France échoue en revanche à attirer l'Algérie, c'est bien l'inclusivité qui l'emporte puisque le critère linguistique s'avère aussi souple que pour l'adhésion à l'ACCT et qu'il n'est toujours pas question d'instaurer des critères idéologiques ou normatifs. Au contraire, Jean Musitelli, conseiller du président Mitterrand, se réjouit de la présence d'États qui suivent une « ligne nationaliste marxisante » en citant les cas du Burkina Faso, du Bénin, de la République populaire du Congo, de Madagascar, des Seychelles et du Vanuatu.²⁴ Les gouvernements proches du bloc communiste ne sont donc pas « indésirables » et sont à nouveau présents lors des deux sommets suivants à Québec (2-4 septembre 1987) et Dakar (24-26 mai 1989)²⁵. Cependant, à partir de 1990, dans un contexte marqué au niveau international par l'effondrement du bloc soviétique et au niveau francophone par l'annonce d'une conditionnalité

démocratique de l'aide par François Mitterrand lors du sommet franco-africain de la Baule (19-21 juin 1990), les critères habituels portant sur la nature étatique et sur la représentativité des États du point de vue linguistique, vont progressivement passer au second plan au profit de nouveaux critères liés aux méthodes de gouvernement.

II. Des nouveaux « indésirables » : le tournant éthique de la Francophonie (1990-2023)

- 28 Lors du troisième sommet de la Francophonie à Dakar, les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé la candidature du Zaïre comme hôte du sommet suivant. Cependant, à la suite de la répression sanglante des manifestations étudiantes à Lubumbashi dans la nuit du 11 au 12 mai 1990²⁶, les trois principaux bailleurs du sommet (la France, la Belgique et le Canada) décident de reporter la mission tripartite qui devait se rendre au Zaïre du 10 au 12 juin pour notifier aux autorités l'enveloppe financière arrêtée pour l'organisation du Sommet. Par la suite, face à l'insistance du Canada pour retirer l'organisation du sommet au Zaïre, Mitterrand décide d'entamer des démarches auprès du président sénégalais Abdou Diouf, également président en exercice du sommet, afin que celui-ci demande à Mobutu de passer son tour²⁷. Au début du mois de janvier 1991, Mobutu finit par accepter d'annuler le Sommet lors d'une visite du ministre des Forces armées du Sénégal Médoune Fall, mais pose trois conditions à son retrait : 1. Que le sommet ait lieu en France. 2. Que le sommet suivant ait lieu à Kinshasa. 3. Que des fonds lui soient versés rapidement pour l'organisation du sommet²⁸.

II.1. La labélisation au cas par cas des « indésirables »

- 29 En 1991, le changement d'hôte pour l'accueil du quatrième sommet de la Francophonie ne signifie nullement une exclusion ou suspension du Zaïre. Si Mobutu ne fait pas directement le déplacement, il est représenté par le ministre des Relations extérieures Buketi Bukayi.

Outre le cas du Zaïre, celui d'Haïti s'avère également problématique en raison du coup d'État du 29 septembre 1991 ayant renversé le président Jean-Bertrand Aristide. Une fois encore, c'est le Canada qui fait preuve de la plus grande détermination en s'opposant à la présence des nouvelles autorités issues du coup d'État. Dès le 8 octobre, Mulroney adresse une lettre à Mitterrand pour faire part de sa volonté non seulement d'« exclure les dirigeants actuels à Port-au-Prince des activités de la Francophonie et tout particulièrement du Sommet de Chaillot », mais également d'inviter « ses dirigeants légitimes »²⁹. Le même jour, à l'occasion de la réunion du Comité international de suivi (CIS), la Communauté française de Belgique, appuyée par le Canada, « propose que le père Aristide soit invité à participer au sommet en tant que chef légitime de l'État d'Haïti »³⁰. Cette position provoque les réticences d'un certain nombre d'États africains. Le représentant de la Côte d'Ivoire au CIS souligne un problème d'ordre constitutionnel du fait de la présence « d'un chef de l'État qui n'est plus chef de l'État et sans constitution d'un gouvernement en exil »³¹. Mais en menaçant directement de boycotter le sommet en cas de présence des nouveaux dirigeants haïtiens, le premier ministre canadien, fort du soutien de la France, remporte son bras de fer³². Par ailleurs, la France parvient à imposer l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie comme membres associés lors de la conférence ministérielle préparatoire de Port-Louis en juillet 1991. Après cette conférence, un rapport de la délégation helvétique laisse pointer une certaine amertume face à l'attitude de la délégation française :

« Par la bouche du président français du Comité préparatoire, l'on a eu la pénible impression que les dés étaient pipés, que des promesses précises avaient déjà été faites par M. Mitterrand à ses homologues roumain et bulgare. La Belgique (et non la communauté française de Belgique, présente également) endossait le plaidoyer français et le Sénégal, parlant au nom des frères africains sagement muets ou dûment chapitrés, saluait aussi l'initiative française (...) Nous l'avons laissé entendre en privé, cette évolution du Mouvement de la francophonie, liée à un danger de dilution, pourrait paraître insolite en Suisse. D'autre part, l'utilisation du Mouvement francophone à des fins politiques pures, sous le prétexte fallacieux de politique linguistique, revient en fait à tenter de contrer en Europe centrale l'influence d'autres pays et d'autres langues, et

pourrait nous rendre sceptiques sur le bien-fondé d'un engagement suisse accru au sein du mouvement »³³.

- 30 Dans une note de présentation générale du sommet datée du 16 novembre 1991, le directeur du service des Affaires francophones au Quai d'Orsay, Christian Connan, rapporte que la volonté de la France d'inviter ces deux États « a initialement suscité de nettes réserves, motivées par trois séries de considérations : prévention à l'égard du régime roumain (notamment la Suisse) ; crainte des Africains que la francophonie ne diminue son aide à l'Afrique au profit de l'Europe de l'Est ; interrogations quant à la réalité de la francophonie en Bulgarie »³⁴. Sur ce dossier, il ne fait donc pas de doute que la France a exercé une sorte de passage en force. Du point de vue de la Suisse, la présence de la Roumanie et de la Bulgarie ainsi que l'invitation adressée au père Aristide sont la preuve du pouvoir exercé par la France sur la Francophonie : « personne pour des raisons notamment économiques, n'est en mesure de lui résister, à l'exception du Canada, qui en l'occurrence partageait les vues françaises en regard d'Haïti et n'attachait pas d'importance face à l'élargissement vers l'Est »³⁵.
- 31 La France est-elle pour autant toute puissante pour désigner les États et gouvernements membres ainsi que pour labeliser les « indésirables » ? Si son influence ne fait aucun doute, il convient de la relativiser pour deux raisons. D'abord, il apparaît que tant pour le refus du sommet à Kinshasa que pour l'invitation du père Aristide, c'est le Canada qui a joué un rôle pilote bien plus que la France. Ensuite, deux autres dossiers, lors du sommet suivant à Maurice, démontrent que les deux principaux bailleurs de la Francophonie ne sont pas omnipotents sur les critères d'inclusion ou d'ostracisme. Il s'agit dans le premier cas à nouveau du problème du Zaïre. Si la promesse faite à Mobutu de lui accorder l'organisation du sommet en 1993 est rapidement trahie, cette décision est le fait d'un certain consensus en raison de la grave détérioration de la situation intérieure. En revanche, lorsque les États du Nord avancent l'idée d'empêcher l'envoi d'une invitation au président Mobutu, ils se heurtent à l'opposition résolue de certains chefs d'État africains, notamment celle du président gabonais Omar Bongo et de son homologue camerounais Paul Biya³⁶. Par conséquent, non seulement le Zaïre n'est pas exclu mais le président Mobutu assiste en personne

au sommet de Grand Baie. La deuxième démonstration du pouvoir limité des États du Nord porte sur le cas de la candidature déposée par Israël pour participer au sommet comme observateur. Alors que le Canada soutient la candidature de l'État hébreu et que le ministère des Affaires étrangères français émet également un avis positif, le gouvernement libanais fait part de son opposition résolue. Paulette Decraene rapporte que le représentant du Liban « a même fait savoir que si Israël entrait dans la francophonie, le Liban en sortirait ». ³⁷ La fermeté du Liban conduit à un rejet de la candidature israélienne ³⁸. Au final, si aucune puissance ne peut donc exercer un monopole sur la détermination des motifs d'inclusion ou de rejet, l'idée implicite d'un droit de regard régional dans les mains des membres historiques semble s'imposer à travers le choix fait par la France d'ouvrir la Francophonie à d'autres États européens, l'opposition du Canada sur la présence des nouvelles autorités haïtiennes, la défense de la présence de Mobutu par ses homologues d'Afrique centrale et le « veto » du Liban contre Israël.

II.2. Le tournant de Bamako : des mesures de suspensions pour les indésirables

32 Le sommet de Maurice en 1993 qui voit la Roumanie et la Bulgarie passer du statut d'État associé à celui d'État membre symbolise les effets de la chute du rideau de fer sur la Francophonie. En même temps, cette dynamique suscite la nécessité d'une clarification des critères d'appartenance à la communauté francophone. À l'issue du sommet, un comité *ad hoc* est créé afin d'instruire les demandes d'adhésion. Le travail de ce comité aboutit à l'adoption d'un texte portant sur les « Modalités d'adhésion à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage ». Loin d'entraîner une plus grande fermeture du sommet, ces nouvelles modalités permettent l'adhésion continue de nouveaux membres lors des sommets suivants :

33 - Sommet de Cotonou (2-4 décembre 1995) : admission de Sao Tomé-et-Principe et de la Moldavie comme observateurs ;

- 34 - Sommet de Hanoi (12-15 novembre 1997) : admission de l'Albanie, la Macédoine et la Pologne comme observateurs ;
- 35 - Sommet de Moncton (3-5 septembre 1999) : admission de l'Albanie et de la Macédoine comme membres associés ; admission de la Lituanie, la Slovénie et la République tchèque comme observateurs.
- 36 À l'exception de Sao Tomé-et-Principe, tous les nouveaux venus proviennent du continent européen. Si cet élargissement est lié à la fin de la guerre froide, il ne s'oppose pas fondamentalement aux pratiques passées de la Francophonie. Ainsi que nous l'avons vu, les critères linguistiques n'avaient jamais fait l'objet d'une définition précise et stricte. Au contraire, la volonté d'inclusion l'avait toujours emporté et très peu d'États s'étaient vu refuser l'adhésion à l'ACCT et aux sommets. En outre, après la phase d'élargissement vers l'Europe de l'Est, d'autres États provenant d'Afrique et d'Asie vont également rejoindre l'OIF comme observateurs. De ce point de vue, la rupture post-guerre froide provient moins de la dynamique d'élargissement de la Francophonie que de sa politisation et surtout de son virage normatif. Dans un premier temps, l'évolution du projet francophone est marquée par le tournant institutionnel lors du sommet de Hanoi en 1997 avec l'adoption d'une nouvelle charte et la création d'un poste de Secrétaire général confié à l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali. Dans un deuxième temps, l'ambition politique de la Francophonie se traduit par l'adoption d'une déclaration sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés à l'issue d'un Symposium international organisé à Bamako du 1^{er} au 3 novembre 2000.
- 37 L'adoption de la déclaration de Bamako proclamant que « Francophonie et démocratie sont indissociables » entraîne une prise en compte des critères normatifs dans les nouveaux « Statuts et modalités d'adhésion » adoptés en 2002 et amendés en 2006³⁹. Pour autant, l'intégration des acquis de Bamako ne remet nullement en cause la dynamique d'élargissement de la Francophonie qui continue à chaque sommet. Seules deux nouvelles candidatures sont jugées indésirables. Il s'agit d'abord de celle du Soudan dont la demande pour obtenir un statut d'observateur lors du sommet de Bucarest en 2006 est rejetée en raison de la guerre au Darfour⁴⁰. Par la suite, c'est l'Arabie Saoudite qui, après avoir essuyé un premier refus en 2016 au

prétexte d'un dossier incomplet, voit sa candidature être à nouveau écartée en 2018. Si les cas du Soudan et de l'Arabie Saoudite démontrent la possibilité de labéliser des États comme « indésirables » en fonction de la nature de leurs gouvernements et de leurs agissements, il convient de relativiser l'application des critères énoncés dans les Statuts et modalités d'adhésion au Sommet à la lumière de l'adhésion de l'Émirat du Qatar comme membre associé en 2012 alors que cet État pouvait difficilement prétendre respecter les critères démocratiques et linguistiques⁴¹. Dans les faits, les États et gouvernements membres disposent d'une grande marge d'interprétation des critères d'adhésion. Ainsi, dans le cas de l'Arabie Saoudite, le « non » a été le fait du Canada dont l'ambassadeur à Ryad avait été expulsé en août 2018 après l'envoi d'un tweet du ministère canadien des Affaires étrangères appelant l'Arabie Saoudite à libérer des militants des droits humains récemment arrêtés⁴².

- 38 La prise en compte des facteurs linguistiques et normatifs énoncés dans les statuts d'adhésion se fait donc à géométrie variable et peut être largement pondérée par des considérations politiques et économiques. Par conséquent, la principale rupture après la déclaration de Bamako ne touche pas les modalités d'adhésion des candidats mais la participation des États et gouvernements qui font déjà partie de la Francophonie, du fait de l'application des mécanismes de suspension aux instances de la Francophonie prévus par le chapitre 5.3 de la déclaration de Bamako. Cet article prévoit qu'« en cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme », la crise fasse l'objet d'une « inscription immédiate et automatique à l'ordre du jour du Conseil permanent de la Francophonie »⁴³. Par la suite, les membres du CPF peuvent prendre un certain nombre de mesures contraignantes et graduées allant jusqu'à la suspension du membre concerné de l'appartenance à l'organisation francophone. L'article précise même qu'« en cas de coup d'État militaire contre un régime issu d'élections démocratiques, la suspension est décidée ». Le principe de suspendre des États membres des instances de la Francophonie n'est pas nouveau puisque plusieurs États avaient fait l'objet de mesures de suspension dans la décennie 1990 : le Burundi après l'assassinat du président Melchior Ndadaye le 21 octobre 1993, le Rwanda au début du mois de juillet 1994, dans le contexte du génocide des Tutsi et le

Niger après un coup d'État en janvier 1996. Dans ce contexte, la déclaration de Bamako est venue consacrer la pratique des suspensions via l'adoption d'un instrument normatif et de procédures plus transparentes qui vont avoir pour conséquence de rendre les suspensions plus fréquentes ⁴⁴.

- 39 Le premier État à faire l'objet d'une mesure de suspension sous le chapitre 5.3 est le Togo en 2003, afin de sanctionner le processus de succession anticonstitutionnelle qui a vu l'armée confier le pouvoir à Faure Gnassingbé à la suite du décès de son père Gnassingbé Eyadema. Néanmoins, du fait de la brièveté de sa suspension, de février à avril 2005, le Togo ne manque aucun sommet, Faure Gnassingbé participant directement à celui de Bucarest ⁴⁵. En revanche, la suspension de la Mauritanie le 6 août 2008, à la suite d'un coup d'État militaire perpétré contre le président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi, élu démocratiquement en mars 2007, conduit à l'absence de cet État lors du Sommet de Québec (17-19 octobre 2008). Pour la première fois, l'application de la déclaration de Bamako conduit à juger un État membre de la Francophonie « indésirable » lors d'un sommet ⁴⁶. Par la suite, cette situation devient courante puisque tous les sommets postérieurs à 2008, sont marqués par l'absence d'au moins un État pour cause de suspension.
- 40 Lors du sommet de Montreux (23-24 octobre 2010), la Guinée est absente en raison de sa suspension en janvier 2009 comme conséquence de la prise de pouvoir par une junte militaire dirigée par le capitaine Moussa Dadis Camara. Ce sommet est également marqué par l'absence d'une délégation malgache, d'autant plus marquante que cet État devait être l'hôte du Sommet. Cependant, sa suspension en 2009, consécutive au transfert anticonstitutionnel des pouvoirs le 17 mars par le président de la République Marc Ravalomanana, a conduit à la désignation de Montreux, en Suisse, pour accueillir le sommet. Ce changement de lieu permet une comparaison avec le précédent de Kinshasa en 1991. Alors que le retrait de l'organisation du sommet avait été le fruit d'un processus *ad hoc* et peu transparent, en 2010, l'annulation du sommet à Madagascar est au contraire le résultat d'une procédure officielle enclenchée lors de la 71^e session (extraordinaire) du CPF le 2 avril 2009. Ce nouveau procédé conduit non seulement à retirer l'organisation du sommet à Madagascar mais empêche également les autorités malgaches de pouvoir envoyer une

délégation à Montreux, tandis que le Zaïre avait pris part normalement au sommet de Chaillot. Au cours du sommet suivant à Kinshasa (13-14 octobre 2012), Madagascar est encore suspendue et partage ce statut d'indésirable avec le Mali et la Guinée. Le Mali a fait l'objet d'une suspension le 30 mars 2012 après le coup d'État ayant renversé le président Amadou Toumani Touré le 22 mars 2012, tandis que la Guinée-Bissau a également été suspendue en raison du coup d'État perpétré le 12 avril 2012 par une junte militaire.

Paradoxalement, si le Mali n'est pas présent lors du sommet, il figure au centre des débats en raison de la dégradation sécuritaire et les autorités de transition sont soutenues par les participants. Ainsi, une résolution sur la situation au Mali, adoptée lors du sommet de Kinshasa, prend acte « de la création d'un gouvernement d'union nationale », apporte son soutien « aux demandes des autorités maliennes sollicitant l'aide de la communauté internationale pour rétablir l'autorité de l'État au Nord-Mali et lutter contre le terrorisme » et demande « à la Cédéao, à l'Union africaine et au Conseil de sécurité des Nations unies de répondre favorablement à cette demande du Mali »⁴⁷. Ce soutien envers Dioncounda Traoré s'explique non seulement en raison de la situation sécuritaire mais aussi parce que celui-ci a été nommé avec l'approbation de la CEDEAO, afin de privilégier une transition dirigée par des civils plutôt que par des militaires. Malgré ce soutien, sa présence au sommet n'en demeure pas moins indésirable et le Mali doit attendre l'élection d'Ibrahim Boubacar Keïta en septembre 2013 pour faire l'objet d'une réintégration dans les instances de la Francophonie par décision du CPF le 6 novembre 2013.

41 Le sommet suivant de Dakar (29-30 novembre 2014) est marqué par l'absence de la RCA, suspendue en raison du coup d'État perpétré le 24 mars 2013 par la Seleka contre le président François Bozizé ainsi que de la Thaïlande, suspendue également en raison du coup d'État perpétré par les forces armées thaïlandaises le 22 mai 2014. En revanche, le sommet voit le retour simultané de Madagascar, du Mali et de la Guinée-Bissau. Dans les trois situations, c'est la tenue d'élections, jugées fiables par une mission d'observation de l'OIF, qui permet une réintégration au sein des instances de la Francophonie. Le retour de Madagascar lui permet d'organiser le sommet qui lui avait été accordé pour 2010. À cette occasion, le responsable du

sommet à la présidence de la République de Madagascar, Mamy Rajaobelina, déclare que son pays est revenu « dans le monde fréquentable du concert des Nations »⁴⁸. Le sommet à Madagascar (26-27 novembre 2016) et le suivant à Erevan (11-12 octobre 2018) sont seulement marqués par l'absence de la Thaïlande dont la suspension record prend fin lors de la 107^e session de la CPF le 2 juillet 2019 après la tenue d'élections législatives le 24 mars.

- 42 Le coup d'État militaire au Mali à l'encontre d'Ibrahim Boubacar Keïta le 18 août 2020 met fin à une période d'accalmie dans le recours aux mesures de suspensions. Le 25 août 2020, la 111^e session (extraordinaire) du CPF prononce la suspension du Mali. À la suite de l'adoption d'une Charte limitant la durée de transition à dix-huit mois, à la mise en place d'un gouvernement dirigé par des civils et à la libération de l'ancien président, la levée de la suspension du Mali est prononcée dès la 112^e session du CPF le 5 novembre 2020 en conformité avec les orientations prises par l'Union africaine et la CEDEAO. Cependant, le nouveau coup d'État militaire perpétré le 24 mai 2021 à l'encontre des autorités civiles de la transition conduit à une nouvelle suspension du Mali lors de la 114^e session (extraordinaire) du CPF le 3 juin 2021. En conséquence, le Mali ne peut prendre part au sommet de la Francophonie à Djerba (19-20 novembre 2022). Outre le Mali, deux autres États d'Afrique occidentale, le Burkina Faso et le Niger, font actuellement l'objet de mesures de suspension. Pour le Burkina Faso, la suspension a été prononcée le 8 février 2022, lors de la 119^e session (extraordinaire) du CPF. Elle est venue sanctionner le renversement le 24 janvier 2022 du président Roch Marc Christian Kaboré, par l'armée burkinabè, regroupée au sein du Mouvement patriotique pour la sauvegarde et la restauration (MPSR). Dans le cas du Niger la suspension a été prononcé le 19 décembre 2023 lors de la 125^e session (extraordinaire) du CPF en raison du coup d'État contre le président Mohamed Bazoum. En revanche, la Guinée qui avait été suspendue le 16 septembre 2021 lors de la 116^e session (extraordinaire) du CPF, à la suite du coup d'État militaire du 5 septembre perpétré à l'encontre du président Alpha Condé, a été réintégrée lors de la 130^e session du CPF le 24 septembre 2024.

Conclusion

- 43 En tant qu'organisation géolinguistique fondée sur le partage de la langue française, la Francophonie a toujours eu vocation à regrouper les États francophones. Cependant, en acceptant l'adhésion d'États ne reconnaissant pas un statut officiel au français, les fondateurs du projet de Francophonie ont refusé de dresser un profil étroit des « États francophones » et ont au contraire laissé la porte ouverte aux États désireux de s'identifier comme francophone ou partiellement francophone. En conséquence, la labellisation des indésirables a surtout été marquée par une lutte autour de la présence du Québec, entre la défense par la France de sa représentativité linguistique et la préférence des autres États francophones pour la légitimité étatique du Canada. Après la résolution de cette querelle avec le statut de gouvernement participant octroyé au Québec, l'institutionnalisation de la Francophonie s'est accompagnée d'une augmentation constante du nombre d'États et gouvernements membres. À partir des années 1990, la prise en compte de critères normatifs, liés à la démocratie et aux droits de l'Homme a commencé à s'imposer de façon empirique, du fait de la mobilisation de certains États, avant de s'institutionnaliser après l'adoption de la déclaration de Bamako en 2000.
- 44 Dans treize cas de figure, le chapitre 5.3 de la déclaration de Bamako a été activé afin de prononcer une suspension de la participation aux instances de la Francophonie. À chaque fois, la sanction a été prononcée à la suite d'un coup d'État militaire ou d'une succession non constitutionnelle. Cette situation nous conduit à deux observations critiques sur la labellisation des indésirables par l'OIF. Premièrement, il convient de noter que tous les changements anticonstitutionnels de gouvernement n'ont pas fait l'objet de la même sévérité. Ainsi, le coup d'État du 15 mars 2003 en République centrafricaine a seulement entraîné une condamnation sans suspension lors de la 47^e session du CPF le 27 mars 2003. Il en est allé de même lors du renversement du président Mamadou Tandja le 18 février 2010 au Niger par une junte militaire. Ce changement anticonstitutionnel n'a donc pas empêché la présence du Niger lors du sommet de Montreux, représenté par le premier ministre nigérien de la Transition Mahamadou Danda, nommé par le chef de la junte

Salou Djibo. Dans ce dernier cas, les États membres de la Francophonie ont fait preuve de mansuétude vis-à-vis des militaires en raison des agissements préalables du président Tanja. En effet, en lançant un processus de changement constitutionnel afin de réaliser un troisième mandat, celui-ci avait déjà provoqué l'activation de la déclaration de Bamako en vertu du chapitre 5, alinéas 2 et 3, sans mesures de suspension, lors des CPF du 10 juillet et du 14 décembre 2009. Dans ce contexte, les États membres de l'OIF ont jugé préférable de ne pas suspendre les nouvelles autorités du Niger, tout en faisant pression pour qu'elles respectent leurs engagements pour un retour rapide vers l'ordre constitutionnel.

45 Au-delà du cas du Niger, l'OIF s'est surtout retrouvée dans une situation délicate lors des printemps arabes. En 2011, la Francophonie a avalisé les transitions en Tunisie et en Égypte après les départs successifs de Zine El Abidine Ben Ali le 14 janvier et d'Hosni Mubarak le 11 février dans la mesure où ils procédaient de mobilisations populaires visant à mettre un terme à des régimes autocratiques avec deux chefs d'État installés au pouvoir depuis respectivement vingt-quatre et trente ans. La Francophonie adoptera une même attitude lors du renversement du président ukrainien Víktor Yanukóvich dans le cadre de l'« Euromaidan » en février 2014. En revanche, l'absence de condamnation lors du renversement de Mohamed Morsi le 3 juillet 2013 a été sujet à controverse. Si le départ forcé du président avait été précédé de manifestations massives, il a été le fruit d'une intervention de l'armée à l'encontre d'un président élu démocratiquement en 2012. Alors que le renversement de Morsi a entraîné une suspension de l'Égypte par l'Union africaine, l'OIF a seulement placé l'Égypte sous observation.

46 Ces différents cas de figure permettent de rappeler que l'interprétation de la déclaration de Bamako demeure à l'appréciation des États membres de la Francophonie. Plus récemment, c'est l'absence de suspension du Tchad malgré la transition non constitutionnelle à la suite de la mort d'Idriss Déby le 20 avril 2021, qui a nourri le sentiment d'une politique de « deux poids deux mesures » de la part de la Francophonie en comparaison avec les suspensions prononcées à l'encontre des coups d'État au Mali, en Guinée et au Burkina Faso. De la même manière, le coup d'État militaire ayant mis fin à la présidence d'Ali Bongo au Gabon le 30 août

2023 a fait l'objet d'une réaction *a minima* de l'OIF qui s'est contentée de condamner sans adopter la moindre sanction. Mais au-delà des critiques sur une application à géométrie variable des changements de pouvoir non constitutionnel, la deuxième interrogation sur la labellisation des indésirables porte sur le décalage entre l'application très fréquente des mesures de suspension dans les cas de coups d'État ou de changements anticonstitutionnels visant les présidents sortants plutôt que par rapport à d'autres violations de la déclaration de Bamako, liées au respect des droits de l'Homme ou à l'existence d'une vie politique apaisée. Si ce décalage n'est pas très surprenant dans la mesure où, comme nous l'avons vu, l'article 5.3 de la déclaration de Bamako mentionne explicitement qu'« en cas de coup d'État militaire contre un régime issu d'élections démocratiques, la suspension est décidée », ce même article laissait également la possibilité au CPF de décider de la suspension d'un membre dans tous les scénarios relevant d'une « rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme ». Toutefois, une interprétation restrictive de la déclaration de Bamako s'est rapidement imposée, du fait notamment de la position du gouvernement tunisien. Dans ses mémoires, Boutros Boutros-Ghali rapporte l'insistance du président Ben Ali pour associer les violations massives des droits de l'Homme aux seules situations de génocide et les situations de rupture de la démocratie aux seuls coups d'État⁴⁹. Le gouvernement tunisien a fini par avoir gain de cause, au moins partiellement, à travers la déclaration adoptée à l'issue du sommet de Beyrouth le 16 octobre 2002 :

« Nous réaffirmons également notre condamnation de toutes les formes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'Humanité, qui constituent autant de violations massives des droits de l'Homme, de même que celle des coups d'État et des atteintes graves à l'ordre constitutionnel en ce qu'ils rompent la démocratie »⁵⁰.

47 L'association des violations massives des droits de l'Homme aux situations de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'Humanité par la déclaration de Beyrouth a été confirmée à plusieurs reprises⁵¹. Depuis 2000, aucun État membre de la Francophonie n'a fait l'objet d'une suspension pour des violations massives des droits de l'Homme malgré différents cas de figure de violences meurtrières notamment

dans le cadre d'élections contestées ou de conflits internes. En 2015, la décision du président burundais Pierre Nkurunziza de se présenter pour un troisième mandat, en contradiction avec les accords d'Arusha de 2000, a entraîné d'importantes protestations réprimées dans la violence. Des accusations portant sur des crimes contre l'humanité ont été corroborées par une commission indépendante d'enquête de l'ONU dans un rapport publié en 2017⁵². Cependant, le Burundi a seulement fait l'objet d'une mise sous observation par la Francophonie lors de la 95^e session du CPF le 3 juillet 2016, puis une suspension de la coopération multilatérale lors de la 97^e session du CPF le 7 avril 2016, mais sans suspension des instances. Par conséquent, les autorités du Burundi ont pu participer au sommet d'Antananarivo de 2016 et n'ont pas manqué d'émettre des réserves sur plusieurs passages de la « résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone » portant sur la situation dans leur pays. Par la suite, les rapports de l'ONU et l'adoption d'une réforme constitutionnelle en 2018, enterrant les accords d'Arusha, n'ont pas conduit à un durcissement des mesures prises contre le régime burundais⁵³.

- 48 En ce qui concerne les « ruptures de la démocratie », c'est bien le cas de figure des coups d'État qui est mis en avant alors que la mention d'« atteintes graves à l'ordre constitutionnel » demeure imprécise. En conséquence, la pratique de la labellisation des indésirables en application de la déclaration de Bamako s'est focalisée sur les situations de coups d'État tout en préservant les intérêts des régimes en place, y compris ceux pratiquant une forme d'« autoritarisme électoral », défini par Andreas Schedler, comme un régime qui « joue le jeu des élections multipartites en organisant des élections périodiques » mais où « les principes libéraux-démocratiques de liberté et d'équité » sont violés « de façon si profonde et systématique que les élections y sont plus des instruments du pouvoir autoritaire que des instruments démocratiques »⁵⁴. Dans le même sens, les différentes procédures de « toilettages constitutionnels » visant à permettre à un chef d'État en exercice de se maintenir au pouvoir n'ont jamais conduit à des mesures de suspension et ont même très rarement fait l'objet d'une condamnation et d'une activation des chapitres 5.2 ou 5.3. Cette focalisation sur les coups d'État plutôt que sur les problèmes de gouvernance n'est pas une spécificité de l'OIF

mais reflète au contraire les politiques de l'Union africaine et des différentes communautés économiques régionales⁵⁵. Cependant, face à une conjoncture marquée par les critiques croissantes vis-à-vis de ces organisations, notamment de la CEDEAO, par le soutien apporté par une partie des populations aux coups d'État militaires et par la remise en cause des politiques normatives des puissances occidentales, la Francophonie semble douter de la pertinence du maintien de sa politique de labellisation des indésirables. Interrogée sur l'absence du Mali, du Burkina Faso et de la Guinée lors du sommet de Djerba en 2022, Louise Mushikiwabo a fait part ouvertement de ses doutes sur la pertinence de la politique de suspension tout en défendant le choix d'un maintien du sommet en Tunisie malgré la suspension de l'ordre constitutionnel par le président Kaïs Saïed le 25 juillet 2021⁵⁶. L'adoption lors de la 127^e session (extraordinaire) du CPF d'un « mécanisme de suivi et d'évaluation de la situation des États et gouvernements faisant l'objet de mesures des instances de la Francophonie » s'inscrit dans cette dynamique de remise en question de la politique coercitive et se trouve à l'origine de la décision de réintégrer la Guinée le 24 septembre⁵⁷.

Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi, 2017, disponible sur : <https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/hrc/co-i-burundi/co-i-burundi-report-hrc36>, consulté le 24 juin 2022.

OIF, Résolution sur le Mali, XIV^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage Kinshasa (RDC), les 13 et 14 octobre 2012, disponible sur : https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-10/sommet_xiv_kinshasa_resolutions.pdf, consulté le 24 juin 2023.

BIBLIOGRAPHIE

Bat (Jean-Pierre), Cohen (Corentin), « Les présidents d'Afrique centrale et la stratégie du guépard (1990-2019) », dans Tannous (Manon-Nour) (dir.), *Fréquenter les infréquentables*, Paris, CNRS, 2023, p. 217-238.

Boutros-Ghali (Boutros), *En attendant la prochaine lune : carnets 1997-2002*, Paris, Fayard, 2004.

Charron (Andrea), « Sanctions and Africa : United Nations and regional responses » dans Boulden (Jane), *Responding to conflict in Africa : The united nations and Regional Organizations*, New York, Palgrave, Macmillan, 2013, p. 77-98.

Braeckman (Colette), « Multipartisme et répression au Zaïre », *Le Monde diplomatique*, juillet 1990.

De Gaulle (Charles), *Lettres notes et carnets : juin 1958 - novembre 1970*, Paris, Robert Laffont, 2010.

Cornago (Noé), *Plural Diplomacies. Normative Preidcaments and Functional Imperatives*, Leiden & Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

Durez (Aymeric), « Le cheminement tortueux de la France et du Québec vers le premier Sommet de la Francophonie (1975-1986) », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 30, n° 1, printemps 2022, p. 91-111.

Favier (Pierre), Martin-Roland (Michel), *La décennie Mitterrand*, t.4, *Les déchirements*, Paris, coll. « Points », 2016 [1999].

Handy (Paul-Simon), Akum (Fonteh), « Coups d'État : cause ou symptômes de la mauvaise gouvernance ? », *ISS Today*, 8 septembre 2020.

Langellier (Jean-Pierre), *Mobutu*, Paris, Perrin, 2017.

Morin (Jacques-Yvan), Rigaldies (Francis), Turp (Daniel), *Droit international public : Notes et documents. Tome II : Document d'intérêt canadien et québécois*, Montréal, Thémis, 1992.

Mushikiwabo (Louise), « Le sentiment antifrçais, de plus en plus visible en Afrique, est un signe des temps », propos recueillis par Bozonnet (Charlotte) et Lepidi (Pierre), *Le Monde*, 19 novembre 2022.

OIF, *Actes de la quatrième Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français*, Paris, 19-20 novembre 1991.

OIF, *La langue française dans le monde*, Paris, Gallimard, 2022.

OIF, *Actes de la IXe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, Beyrouth, 18-20 octobre 2002.

OIF, *Actes de la XIe Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, Bucarest, 28-29 septembre 2006.

Semo (Marc), « A Erevan, un sommet de la Francophonie marqué par la "realpolitik" », *Le Monde*, 12 octobre 2018, disponible sur : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/10/12/a-erevan-un-sommet-de-la-francophonie-marque-par-l-a-realpolitik_5368726_3212.html, consulté le 24 juin 2023.

Schedler (Andreas), "The Logic of Electoral Authoritarianism", dans Schedler (Andreas) (dir.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner, 2006.

Tannous (Manon-Nour) (dir.), *Fréquenter les infréquentables*, Paris, CNRS, 2023.

Turpin (Frédéric), *La France et la Francophonie politique, Histoire d'un ralliement difficile*, Paris, Les Indes savantes, 2018.

Veleva (Alexandra) Bagayoko (Niagalé), « Les perspectives stratégiques des nouveaux membres et États observateurs de la Francophonie : la dynamique d'élargissement de l'espace francophone », dans Bagayoko (Niagalé), Ramel (Frédéric) (dir.), *Francophonie et profondeur stratégique*, coll. « Études de l'IRSEM », n° 26, 2013.

Verdier (Marie), « Sommet de la Francophonie, un bilan mitigé », *La Croix*, 28 novembre 2016, disponible sur : <https://www.la-croix.com/Monde/Sommet-Francophonie-bilan-mitige-2016-11-28-1200806390>, consulté le 24 juin 2023..

Yannick (Aurélien), *Le Québec en Francophonie. Perceptions, réalités enjeux : ou les relations particulières Québec Canada France espace francophone, des origines à 1995*, thèse de doctorat, Université Toulouse 2 en cotutelle avec l'Université du Québec à Montréal, 2007.

NOTES

1 Organisation internationale de la Francophonie, *La langue française dans le monde*, Paris, Gallimard, 2022.

2 Manon-Nour Tannous (dir.), *Fréquenter les infréquentables*, Paris, CNRS, 2023.

3 Conférence de presse de Léopold Sédar Senghor le 14 juin 1965, Télégramme n° 388 rédigée par Paul Hubert le Mire, Ministère des Affaires étrangères (MAE), Direction des affaires africaines et malgaches (DAM), Sénégal 1959-1972/52.

4 Fondée à l'issue d'une conférence à Nouakchott du 10 au 12 février 1965, l'OCAM regroupait quatorze États francophones d'Afrique subsaharienne (le Cameroun, le Congo-Brazzaville, la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta, le Gabon, Madagascar, la Mauritanie, le Niger, le Rwanda, la République centrafricaine, le Sénégal, le Tchad, le Togo).

5 Projet reproduit dans : Archives nationales (AN), 5AG (F)/ 3278.

6 *Ibid.*

7 Résolution n°4 du Sommet de l'OCAM à Niamey les 22 et 23 janvier 1968, AN, 5AG (F)/3278.

8 Charles de Gaulle, *Lettres notes et carnets : juin 1958 - novembre 1970*, Paris, Robert Laffont, 2010.

- 9 Lettre de Michel Debré à l'ambassadeur de France à Niamey, 1^{er} novembre 1968, AN, 5AG(F)/3278.
- 10 Aurélien Yannick, *Le Québec en Francophonie. Perceptions, réalités enjeux : ou les relations particulières Québec Canada France espace francophone, des origines à 1995*, thèse de doctorat, Université Toulouse 2 en cotutelle avec l'Université du Québec à Montréal, 2007, p. 380.
- 11 Frédéric Turpin, *La France et la Francophonie politique, Histoire d'un ralliement difficile*, Paris, Les Indes savantes, 2018, p. 56-61.
- 12 Dépêche n °99 de la DAM, MAE/Côte d'Ivoire/157.
- 13 Jacques-Yvan Morin, Francis Rigaldies, Daniel Turp, *Droit international public : Notes et documents. Tome II : Document d'intérêt canadien et québécois*, Montréal, Éditions Thémis, 1992, p. 513-520.
- 14 Noé Cornago, *Plural Diplomacies. Normative Preidcaments and Functional Imperatives*, Leiden & Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- 15 Convention de l'Agence de coopération culturelle et technique, 1970, disponible sur : <https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/acct-textes-fondamentaux-1970-convention-et-charte-3.pdf>, consulté le 24 juin 2023.
- 16 « L'Agence de coopération culturelle et technique », *Le Monde*, 12 décembre 1984, disponible sur : https://www.lemonde.fr/archives/article/1984/12/12/l-agence-de-cooperation-culturelle-et-technique_3022839_1819218.html, consulté le 24 juin 2023.
- 17 Note sur le projet de Senghor à Kigali, AN, 5AG/3/1479.
- 18 Conférence franco-africaine de Nice, CR des débats, AN, 5AG/3/1479.
- 19 Aymeric Durez, « Le cheminement tortueux de la France et du Québec vers le premier Sommet de la Francophonie (1975-1986) », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 30, n° 1, printemps 2022, p. 91-111.
- 20 Jacques-Yvan Morin, Francis Rigaldies, Daniel Turp, *Droit international public : Notes et documents. Tome II, op.cit.*, p. 513-520
- 21 Face à la candidature de l'ordre souverain de Malte lors du Sommet de Bucarest en 2006, les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie ont en revanche estimé que les textes de la Francophonie ne permettaient pas l'octroi du statut de membre observateur à une entité non territoriale. OIF, *Actes de la IXe Conférence des chefs d'État et de*

gouvernement des pays ayant le français en partage, Bucarest, 28-29 septembre 2006.

- 22 Entretien Jacques Leprette avec Cù Huy Cận le 30 septembre 1985, AN, 5AG/4/EA36.
- 23 Madagascar fera son retour au sein de l'ACCT à l'occasion de la conférence générale d'Ottawa le 14 novembre 1991, Note du SAF Madagascar et la Francophonie, 20033, AN, 5AG/4/PDC7.
- 24 Note de Jean Musitelli non datée, AN, 5AG/4/CD43.
- 25 Une exception existe toutefois avec le cas du Cambodge, dont les demandes d'adhésion au sein de l'ACCT en 1988 et 1989 « n'ont pas paru recevables ». Il faut attendre le sommet de Chaillot en 1991 pour que la présence d'une délégation du conseil national suprême soit acceptée, comme conséquence de la signature des Accords de Paris sur le Cambodge du 23 octobre 1991. Note de Maurice Portiche sur la francophonie et les anciens pays d'Indochine, 12 novembre 1991, AN, 5AG/4/PDC7.
- 26 En représailles à des violences exercées à l'encontre de la nièce du commandant de la garde civile et de trois informateurs de la Sûreté, des soldats de la garde rapprochée de Mobutu sont intervenus en ciblant les étudiants originaires du Kivu, des deux Kasai et du Bandundu. Selon un rapport d'Amnesty International, la répression aurait causé la mort d'une cinquantaine d'étudiants : Colette Braeckman, « Multipartisme et répression au Zaïre », *Le Monde diplomatique*, juillet 1990 ; Jean-Pierre Langellier, *Mobutu*, Paris, Perrin, 2017, chapitre 34.
- 27 Note d'Alain Decaux le 30 novembre 1990 avec annotations de François Mitterrand, AN, 5AG/4/CD43.
- 28 Lettre d'Alain Decaux pour François Mitterrand, 14 janvier 1991, AN, 5AG/4/CD43.
- 29 Lettre de Brian Mulroney adressée à François Mitterrand le 8 octobre 1991, AN, 5AG/4/CD/212.
- 30 Note de J.F. Kammer, service de la francophonie, le 9 octobre 1991, disponible sur : <https://dodis.ch/60256>, consulté le 24 juin 2023.
- 31 Note de Catherine Tasca pour François Mitterrand le 25 octobre 1991 avec la mention « vu » du président français, AN, 5AG/4/ PDC7.
- 32 Document de la sous-direction d'Amérique du Nord du quai d'Orsay daté du 25 octobre 1991 à propos de la rencontre de Catherine Tasca avec Monique Landry, ministre canadienne des relations extérieures le 22

octobre 1991, AN/5AG/4/CD43. Lors du sommet de Chaillot, les chefs d'État et de gouvernements « décident de suspendre, jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel, la mise en œuvre des accords de coopération convenus entre l'Agence de coopération culturelle et technique et Haïti ». OIF, *Actes de la quatrième Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français*, 19-20 novembre 1991.

33 Rapport de la délégation suisse à la Conférence ministérielle préparatoire du IVe Sommet francophone tenue à Port-Louis (Maurice) du 8 au 10 juillet 1991, disponible sur : <https://dodis.ch/60129>, consulté le 24 juin 2023.

34 Note de Christian Conan sur le sommet de Chaillot, 16 novembre 1991, AN/5AG/4/PDC7.

35 « Francophonie, Quelques réflexions après le Sommet de Chaillot », 16 décembre 1991, archives de la confédération Helvétique, 27 novembre 1991, disponible sur : <https://dodis.ch/60135>, consulté le 24 juin 2023.

36 Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *La décennie Mitterrand*, t.4, *Les déchirements*, Paris, coll. « Points », 2016 [1999], p. 570.

37 Note de Paulette Decraene, non datée, AN, 5AG/4/PDC9.

38 La question d'une adhésion d'Israël a fait l'objet de nouvelles discussions dans les années 2000 mais sans jamais aboutir. Au moment de quitter son poste de Secrétaire général de la Francophonie en 2014, Abdou Diouf concédait le regret de « n'avoir pu obtenir que l'Algérie et Israël adhèrent à la Francophonie », tout en assurant avoir « tout fait pour ». Abdou Diouf : « L'Afrique se porterait mieux si tout le monde acceptait la limitation du nombre de mandats à deux », Propos recueillis par Christophe Châtelot et Martine Jacot, *Le Monde*, 17 novembre 2014. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/international/article/2014/11/17/abdou-diouf-l-afrique-se-porterait-mieux-si-tout-le-monde-acceptait-la-limitation-du-nombre-de-mandats-a-deux_4524861_3210.html, consulté le 24 juin 2024.

39 Statuts et modalités d'adhésion à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Service des conférences internationales de l'OIF, disponible sur : <https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/modalites%20adhesion%20OIF.pdf>, consulté le 24 juin 2023.

40 Alexandra Veleva, Niagale Bagayoko, « Les perspectives stratégiques des nouveaux membres et États observateurs de la Francophonie : la dynamique

d'élargissement de l'espace francophone », dans Niagalé Bagayoko, Frédéric Ramel (dir.), *Francophonie et profondeur stratégique*, coll. « Études de l'IRSEM », n° 26, 2013, p. 86 ; Boutros Boutros-Ghali, *En attendant la prochaine lune : carnets 1997-2002*, Paris, Fayard, 2004, p. 249-250 ; 457, 607.

41 Selon les Statuts et modalités d'adhésion au Sommet, pour prétendre au statut de membre associé, un État doit démontrer que le français « est d'ores et déjà l'une des langues officielles ou d'un usage habituel et courant ». Statuts et modalités d'adhésion à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, *op.cit.*

42 Par la suite, le rejet de la candidature de l'Arabie Saoudite a fait l'objet d'un plus grand consensus en raison de la révélation de l'assassinat du journaliste Jamal Khashoggi. Marc Semo, « A Erevan, un sommet de la Francophonie marqué par la "realpolitik" », *Le Monde*, 12 octobre 2018, disponible sur : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/10/12/a-erevan-un-sommet-de-la-francophonie-marque-par-la-realpolitik_5368726_3212.html, consulté le 24 juin 2023.

43 Le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) est la troisième instance consacrée par la Charte de la Francophonie avec le Sommet et la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF). Présidé par la Secrétaire générale de la Francophonie, le CPF est composé des représentants personnels des chefs d'État ou de gouvernement participant aux Sommets. Il est chargé de la préparation et du suivi du Sommet, sous l'autorité de la Conférence ministérielle.

44 Dès 1998, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a également mis en place des mécanismes de suspension visant les sections parlementaires des États où l'ordre constitutionnel a été rompu.

45 À l'inverse d'Eyadéma, le président du Liban Émile Lahoud se plaint de ne pas avoir reçu d'invitation. Si le Liban est représenté par le ministre de la Culture et que le premier ministre avait également reçu une invitation, le président libanais n'est pas le bienvenu en raison de sa proximité avec la Syrie et parce qu'il est suspecté d'avoir joué un rôle dans l'assassinat de l'ancien premier ministre libanais Rafiq Hariri en février 2005. Natalie Nougayrède, Mouna Naïm, « La crise avec la Syrie exclut le Liban du Sommet de la francophonie », *Le Monde*, 27 septembre 2006, disponible sur : https://www.lemonde.fr/international/article/2006/09/27/la-crise-avec-la-syrie-exclut-le-liban-du-sommet-de-la-francophonie_817263_3210.html, consulté le 24 juin 2024 ; « Francophonie : Chirac juge la décision de

ne pas inviter le président libanais "conforme" à l'ONU », *Le Monde*, 27 septembre 2006, disponible sur : https://www.lemonde.fr/international/article/2006/09/27/la-crise-avec-la-syrie-exclut-le-liban-du-sommet-de-la-francophonie_817263_3210.html, consulté le 24 juin 2024

46 La suspension de la Mauritanie prend fin le 14 décembre 2009 lors de la 74^e session du CPF. La décision fait suite au retour à l'ordre constitutionnel consécutif à la tenue, le 18 juillet 2009, d'une élection présidentielle dans des conditions jugées satisfaisantes par la mission d'observation dépêchée par le Secrétaire général de l'OIF.

47 OIF, Résolution sur le Mali, XIV^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage Kinshasa (RDC), les 13 et 14 octobre 2012, disponible sur : https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-10/sommet_xiv_kinshasa_resolutions.pdf, consulté le 24 juin 2023.

48 Marie Verdier, « Sommet de la Francophonie, un bilan mitigé », *La Croix*, 28 novembre 2016, disponible sur : <https://www.la-croix.com/Monde/Sommet-Francophonie-bilan-mitige-2016-11-28-1200806390>, consulté le 24 juin 2023.

49 Boutros Boutros-Ghali, *En attendant la prochaine lune : carnets 1997-2002*, op.cit., p. 529-532 ; 683-685.

50 OIF, *Actes de la IX^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, Beyrouth, 18-20 octobre 2002. Cette interprétation n'avait pas encore cours dans la note « fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 » adoptée par le CPF le 24 septembre 2001 : Fabrice Hourquebie, « Le chapitre 5 de la déclaration de Bamako », Journée « La Francophonie ». L'Académie des Sciences d'outre-mer interpelle le Sommet de la Francophonie, 7 juin 2024, disponible sur : <https://www.academieoutremer.fr/wp-content/uploads/2024/10/MC-2024-Theme-1-F.-Hourquebie-13.pdf>, consulté le 24 juin 2024.

51 Depuis 2010, l'OIF met en avant le fait que les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'Humanité constituent les trois incriminations recevables devant la Cour pénale internationale : Organisation internationale de la Francophonie, *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, 2010. Voir également le manuel des procédures du chapitre 5 de la déclaration de Bamako publié par l'OIF en 2018, disponible

sur : https://www.francophonie.org/sites/default/files/2020-01/manuel_des_procedures_bamako.pdf, consulté le 24 juin 2023.

52 Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi, 2017, disponible sur : <https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/hrc/co-i-burundi/co-i-burundi-report-hrc36>, consulté le 24 juin 2022.

53 Les mesures de mise sous observation et de suspension de la coopération multilatérale à l'encontre du Burundi ont été levées lors de la 112^e session du CPF les 4-5 novembre 2020 en raison de la tenue des élections présidentielles législatives et communales du 20 mai 2020.

54 Andreas Schedler, "The Logic of Electoral Authoritarianism", dans Andreas Schedler (dir.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner, 2003, p. 3 ; Jean-Pierre Bat, Corentin Cohen, « Les présidents d'Afrique centrale et la stratégie du guépard (1990-2019) », dans Manon-Nour Tannous (dir.), *Fréquenter les infréquentables*, op.cit., p. 217-238.

55 Andrea Charron, "Sanctions and Africa: United Nations and regional responses" dans Jane Boulden, *Responding to conflict in Africa: The united nations and Regional Organizations*, New York, Palgrave, Macmillan, 2013, p. 77-98 ; Paul-Simon Handy, Fonteh Akum, « Coups d'État : cause ou symptômes de la mauvaise gouvernance ? », *ISS Today*, 8 septembre 2020, disponible sur : <https://issafrica.org/fr/iss-today/coups-detat-causes-ou-symptomes-de-la-mauvaise-gouvernance>, consulté le 24 juin 2023.

56 Louise Mushikiwabo, « Le sentiment antifrçais, de plus en plus visible en Afrique, est un signe des temps », propos recueillis par Charlotte Bozonnet et Pierre Lepidi, *Le Monde*, 19 novembre 2022, disponible sur : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/11/19/louise-mushikiwabo-le-sentiment-antifrancais-de-plus-en-plus-visible-en-afrique-est-un-signe-d-es-temps_6150665_3212.html, consulté le 24 juin 2023.

57 Contrairement à la pratique habituelle, la fin de la suspension a été prononcée sans attendre la tenue d'élections. Mais les aspects les plus polémiques de la décision prise par l'OIF portent d'une part sur l'acceptation d'un retour malgré l'absence d'amélioration de la situation des droits humains et d'autre part sur la politique du « deux poids deux mesures » vis-à-vis du Mali, du Niger et du Burkina Faso. Sur ce dernier point, Louise Mushikiwabo a toutefois exprimé le souhait lors du sommet de Villers-Cotterêts que « ces trois pays reviennent dans la famille francophone ». Elle

a par ailleurs reconnu qu'au-delà des engagements pris sur le plan de la démocratie et des droits humains, la différence de traitement de l'OIF entre la Guinée et les trois États membres de la Confédération du Sahel provenait du fait que ces derniers ne s'étaient pas montrés demandeurs d'un retour au sein des instances de l'OIF : Louise Mushikiwabo : « L'OIF, ce n'est pas la France », Propos recueillis par François Soudan et Olivier Caslin, disponible sur : <https://www.jeuneafrique.com/1610019/politique/louise-mushikiwabo-loif-ce-nest-pas-la-france/>, consulté le 19 octobre 2024.

RÉSUMÉS

Français

En tant qu'organisation géolinguistique fondée sur le partage de la langue française, la Francophonie a toujours eu vocation à regrouper les États francophones. Cependant, en acceptant l'adhésion d'États ne reconnaissant pas un statut officiel au français, les fondateurs du projet de Francophonie ont laissé la porte ouverte aux États désireux de s'identifier comme francophone ou partiellement francophone. En conséquence, pendant plusieurs années, la labellisation des indésirables au sein de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) puis des sommets de la Francophonie a surtout été marquée par une lutte autour de la présence du Québec, entre la défense par la France de sa représentativité linguistique et la préférence des autres États francophones pour la légitimité étatique du Canada. Après la résolution de cette querelle grâce à l'octroi d'un statut de gouvernement participant au Québec, l'institutionnalisation de la Francophonie s'est accompagnée d'une augmentation constante du nombre d'États et gouvernements membres. Lors des premiers sommets de la Francophonie à la fin de la décennie 1980, une démarche inclusive l'a emporté sur la prise en compte de critères idéologiques ou politiques liés aux divisions de la guerre froide. Mais à partir des années 1990, des critères normatifs, liés à la démocratie, aux droits de l'Homme et à la défense de l'État de droit ont commencé à s'imposer de façon empirique, du fait de la mobilisation de certains États. En conséquence, le Zaïre de Mobutu Sese Seko va se voir retirer l'organisation du sommet en 1990. Par la suite, le tournant normatif de la Francophonie va conduire à l'adoption de la déclaration de Bamako en 2000. Dans treize cas de figure, le chapitre 5.3 de la déclaration de Bamako concernant les situations de « rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme », a été activé afin de prononcer une suspension de la participation aux instances de la Francophonie. À chaque fois, la sanction a été prononcée à la suite d'un coup d'État militaire ou une succession non constitutionnelle.

English

As a geolinguistic organization based on the sharing of the French language, the Francophonie has always aimed to bring together French-speaking states. However, by accepting the membership of States that do not recognize an official status for French, the founders of the Francophonie project left the door open to States wishing to identify themselves as French-speaking or partially French-speaking. Consequently, for several years, the labeling of undesirables within the The Agency of cultural and technical cooperation (ACCT for its acronym in french) and then at the Francophonie summits was, above all, marked by a struggle around the presence of Quebec, between France's defense of its linguistic representativeness and the preference of other French-speaking states for the state legitimacy of Canada. After the resolution of this dispute thanks to the granting of government participant status to Quebec, the institutionalization of the Francophonie was accompanied by a constant increase in the number of member states and governments. During the first Francophonie summits at the end of the 1980s, an inclusive approach prevailed over taking into account ideological or political criteria linked to the divisions of the Cold War. From the 1990s, the taking into account of normative criteria linked to democracy, human rights will and in defense of the rule of law, begin to impose itself empirically due to the mobilization of certain States. As a result, Mobutu Sese Seko's Zaire had to renounced about the organization of the summit in 1990. Afterwards, the normative turn of the Francophonie becoming institutionalized with the adoption of the Bamako declaration in 2000. In thirteen cases, chapter 5.3 of the Bamako declaration on cases of "breakdown of democracy or massive violations of human rights" was activated in order to pronounce a suspension of participation in the bodies of the Francophonie. Each time, the sanction was pronounced following a military coup or an unconstitutional succession.

INDEX

Mots-clés

Francophonie, indésirables, démocratie, Bamako

Keywords

Francophonie, undesirables, democracy, Bamako

AUTEUR

Aymeric Durez

Aymeric Durez est Professeur de Relations internationales à la Pontificia Universidad Javeriana de Bogota. Il a soutenu sa thèse sur le changement dans la politique étrangère française en 2016. Il a déjà publié en coopération avec Michel Guillou et Trang Phan, Francophonie et mondialisation, Tome 2 : Les grandes dates de la construction de la Francophonie institutionnelle. Il est également l'auteur d'un article sur Senghor et la Francophonie paru dans la Revue d'histoire diplomatique en janvier 2019.