

## **LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTÉ FRANCOPHONE**

Mesmer Luther Gueyou

Volume 10, 1997

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100731ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100731ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Société québécoise de droit international

### ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this document

Gueyou, M. L. (1997). LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTÉ FRANCOPHONE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 10, 171–188. <https://doi.org/10.7202/1100731ar>

## LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTÉ FRANCOPHONE

Par Mesmer Luther GUEUYOU\*

À l'issue du 6<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie tenu à Cotonou du 2 au 4 décembre 1995, quatre thèmes principaux ont été retenus, parmi lesquels l'organisation institutionnelle de la communauté. Chargé du suivi du sommet, le Conseil permanent de la Francophonie a mis en place un comité de réflexion dont les conclusions ont servi de base de discussion à la 8<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) tenue à Marrakech du 17 au 18 décembre 1996. Ce comité de réflexion a soumis à la Conférence un projet de charte modifiée de l'Agence de la Francophonie selon les orientations du Sommet, afin d'obtenir une architecture institutionnelle «pragmatique et efficace qui évite les conflits et les risques de blocage»<sup>1</sup>.

Entérinant les réformes proposées par la CMF, les chefs d'État et de gouvernement réunis à Hanoi pour leur 7<sup>e</sup> Sommet faisaient de celui-ci «une étape importante dans l'évolution des institutions de la Francophonie, par la mise en oeuvre de la charte révisée et l'élection du Secrétaire général» dont le dessein est de «renforcer la stature internationale de l'organisation»<sup>2</sup>.

Cette modernisation de la Francophonie et de ses institutions qui d'après M. Chirac est une «entreprise résolument politique»<sup>3</sup> est l'aboutissement d'une idée, celle de créer, à partir de ses composantes multiculturelles, une communauté dont le rôle irait croissant dans le concert des nations. En effet, c'est sous l'impulsion de trois chefs d'État africains, Léopold Sedar Senghor du Sénégal, Habib Bourguiba de Tunisie et Hamani Diori du Niger qu'est née le 20 mars 1970 à Niamey, l'ACCT (l'Agence de coopération culturelle et technique), aujourd'hui l'Agence Francophone, la première Organisation intergouvernementale de la communauté. Mais c'est seulement vingt ans après que L.S. Senghor eut obtenu l'appui de l'OCAM pour son projet de communauté francophone que s'est tenu le premier Sommet de la Francophonie à Versailles du 17 au 19 février 1986, à l'invitation du Président F. Mitterrand<sup>4</sup>. La France sortait ainsi de sa réserve initiale dans laquelle elle s'était

---

\* Doctorant, Chargé d'enseignement aux Universités d'Evry et de Paris X-Nanterre.

<sup>1</sup> Conférence ministérielle de la Francophonie, *Rapport du Comité de réflexion*, VIII<sup>e</sup> session, Marrakech, 17 et 18 décembre 1996, en ligne: <<http://www.francophonie.org/cgi-bin/foliocgi-exe/cmfi/query=x/doc/{+1598}?>>

<sup>2</sup> Déclaration finale du VII<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie, Hanoi, 16 novembre 1997, par. 19, en ligne: <<http://www.francophonie.org/institutions/declaration.htm>>.

<sup>3</sup> M. Hamel, «Do You Speak Français» *Libération* (14 novembre 1997) à la p. 5.

<sup>4</sup> J.-Y. Morin, «Le premier Sommet de la Communauté francophone» (1986) 3 R.Q.D.I. à la p. 79.

complue par crainte d'être taxée de néo-colonialiste, pour un engagement déclaré en faveur d'une francophonie plus présente, active et institutionnelle<sup>5</sup>. Au lendemain de ce sommet, de nombreuses voix se sont élevées pour réclamer une institutionnalisation plus poussée de la Francophonie<sup>6</sup> qui s'apparentait à un bloc informel constitué d'institutions intergouvernementales (l'ACCT et les Conférences ministérielles sectorielles), d'organisations «parapubliques», d'associations diverses (Aupelf-Uref, AIPLF) et des regroupements professionnels dont la première, l'Association des pédiatres de langue française, fut créée à Paris en 1899<sup>7</sup>.

La Francophonie reste néanmoins une idée neuve, du moins dans son aspect actuel. Si les initiatives furent africaines, les premiers éléments consacrant l'idée de la Francophonie non comme une simple prise de conscience linguistique apparaissent avec la création de l'Aupelf à Montréal en 1970, et l'apparition d'un numéro spécial de la revue *Esprit* sous la plume acerbe de L. S. Senghor, véritable pionnier de la francophonie. Cette lente transformation du paysage francophone en une organisation structurée s'explique par la «nécessité de renforcer la dimension économique de la Francophonie pour que, de pair avec ses dimensions culturelles et politiques, sa pérennité soit assurée pour faire face au besoin de développement des peuples concernés»<sup>8</sup>. D'où l'importance du Sommet d'Hanoi dont le thème, «la Francophonie pôle de développement solidaire pour la paix et le progrès économique et social», illustre parfaitement la double vision politique et économique de l'institution et qui consacre son caractère global, sa tendance à se mondialiser par son implantation en Asie.

Pour faire face à ses nouvelles ambitions, la Charte amendée de la Francophonie offre des structures et des moyens juridiques nécessaires tout en franchissant un nouveau palier dans la coopération multilatérale.

L'organisation francophone entend jouer un rôle politique significatif dans les relations internationales par «l'engagement d'apporter une contribution active à la prévention des conflits et au règlement pacifique des différends en liaison avec les organisations internationales et en utilisant pleinement les mécanismes régionaux compétents»<sup>9</sup>. Consciente de l'instabilité politique en Afrique et au Moyen-Orient, elle «entend contribuer au renforcement de la diplomatie préventive soutenue par l'ONU» dans ces régions.

Si les tâtonnements de la Francophonie ne lui ont jamais permis de se doter d'institutions vraiment efficaces<sup>10</sup>, le Sommet d'Hanoi a le mérite de mettre un terme à ces dysfonctionnements structurels et de la doter d'une nouvelle architecture institutionnelle (I), mais encore convient-il de s'interroger sur la portée réelle de la mutation institutionnelle ainsi opérée (II).

<sup>5</sup> X. Deniau, *La francophonie*, Coll. Que sais-je ?, Paris, Presses universitaires de France, 1983.

<sup>6</sup> G. Conac et al., dir., *La coopération multilatérale francophone*, Conférences-débats, Paris, Economica, 1987.

<sup>7</sup> Deniau, *supra* note 5 à la p. 50.

<sup>8</sup> *Supra* note 2 au par. 3.

<sup>9</sup> *Ibid.* par. 12.

<sup>10</sup> J. Amalric, «Quand la francophonie rime avec cacophonie» *Libération* (14 novembre 1997) à la p. 5.

## **I. La nouvelle structure institutionnelle de la communauté francophone.**

Avant l'institutionnalisation des Sommets des Chefs d'État et de Gouvernement en 1986 par M. Mitterrand qui marquait la volonté de constituer une organisation structurée, la Francophonie s'apparentait à une question d'élites. Il s'agissait de personnes constituées en réseau vivant dans un ou plusieurs pays où la langue française était dominante. Ils appartenaient soit à des gouvernements, soit à des ONG ou des associations<sup>11</sup>.

Le plus important mouvement de promotion de la Francophonie était composé d'anciens administrateurs coloniaux français et africains dont l'attachement à la solidarité francophone consacrait en quelque sorte leur carrière antérieure. A côté d'eux, on pouvait noter l'élite des enseignants, des journalistes et éditeurs, et ceux qui jouaient un double rôle politique actif et explicite, notamment dans l'accroissement de l'influence du français dans les organisations internationales. La création des premières institutions francophones est le résultat de l'interactivité entre ces différents mouvements. Jusqu'à une époque récente, la Francophonie est donc une organisation éclatée avec pour épigone l'ACCT. Mais avec l'institutionnalisation des Sommets et la réforme amorcée à Cotonou et entérinée à Hanoi, on aboutit à une structure pyramidale et homogène couronnée par la création d'un poste de Secrétaire général, représentant officiel et porte-parole politique de tout le système.

La Charte amendée à Marrakech en 1996 distingue les institutions des opérateurs.

### **A. Les institutions**

Les institutions de la Francophonie sont composées des instances de décision, qui sont des organes politiques, du Secrétariat général et de l'Assemblée.

#### **1. LES INSTANCES DE DÉCISION**

La Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage dénommée «le Sommet», la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) et le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) sont les instances de décision du système. Si le Sommet est l'instance suprême, le CMF et le CPF dont elles procèdent en assurent le suivi.

##### *a) Le Sommet*

---

<sup>11</sup>B. Weinstein, «Francophonie : A Language-Based Movement in World Politics», 1996 *International Organizations* à la p. 487.

Il est constitué des chefs de l'exécutif des États-membres et se réunit tous les deux ans. Il est présidé par le chef d'État ou de gouvernement du pays hôte du Sommet jusqu'au Sommet suivant. Il examine les grands problèmes politiques, économiques, culturelles et scientifico-techniques des États-membres et définit les grandes lignes de la coopération multilatérale francophone entre ceux-ci. Sur le plan du fonctionnement interne, il adopte toute résolution qu'il juge nécessaire au bon fonctionnement et au rayonnement de la Francophonie. Il élit le Secrétaire général qui lui rend compte de l'exécution de son mandat autant dans le domaine de la politique que dans celui de la coopération multilatérale francophone. Sur le plan externe, il définit toutes les orientations de la Francophonie, de manière à assurer son rayonnement dans le monde et en satisfaire les objectifs<sup>12</sup>. Les décisions du Sommet sont approuvées selon la règle du consensus.

Au cours des six Sommets précédents<sup>13</sup>, plusieurs thèmes ont été abordés, tels la coopération et le développement, le dialogue et le désarmement pour la paix, la coopération Sud-Sud, la démocratie fondée sur le respect des droits de l'Homme et des libertés liées au développement et enfin, la réforme institutionnelle de l'organisation francophone.

b) *La Conférence ministérielle de la Francophonie.*

Après le Sommet, c'est le plus haut organe politique, composé de tous les membres du Sommet et représenté par les ministres des Affaires étrangères ou les ministres chargés de la Francophonie ou leur délégué.

La CMF se réunit une fois l'an et peut en cas d'urgence se réunir en session extraordinaire, sur demande adressée à son président par au moins dix de ses membres et sur convocation par le Secrétaire général<sup>14</sup>. Celui-ci siège de droit à la Conférence sans prendre part au vote. La CMF est présidée par le ministre du pays hôte du Sommet, un an avant et un an après ledit Sommet. Elle adopte son règlement et prend toutes les décisions par voie de consensus. Mais en cas de vote, les décisions requièrent une majorité de 9/10 des membres présents et votants.

Les missions de la CMF sont multiples et variées: elle prépare le Sommet, veille à l'exécution des décisions arrêtées par le Sommet, et prend toutes les initiatives en découlant. Elle dispose d'un large pouvoir budgétaire par l'adoption des rapports financiers, l'examen des prévisions budgétaires de l'Agence et des opérateurs et l'affectation et l'exécution du fonds multilatéral unique, organe financier du système. Dans sa mission de contrôle, elle nomme le commissaire au compte du fonds et, sur saisine d'un État ou d'un gouvernement participant, elle demande au Secrétaire général de fournir toute information concernant l'utilisation des fonds.

---

<sup>12</sup> Article 3 du Sommet de la *Charte de la francophonie*, adoptée lors de la 8<sup>e</sup> session de la Conférence ministérielle de la Francophonie, en ligne: <<http://www.clysec.fr/mag/franco.charte.htm>>.

<sup>13</sup> Depuis 1986 ont eu lieu sept sommets : à Paris en 1986, à Québec en 1987, à Dakar en 1989, à Paris en 1991, à Maurice en 1993, à Cotonou en 1995 et à Hanoi en 1997.

<sup>14</sup> *Supra* note 12, annexe 4.

La Conférence ministérielle recommande au Sommet l'admission de nouveaux membres et de nouveaux membres associés, ainsi que la nature de leurs droits et obligations. Elle est en même temps le Conseil d'administration et l'assemblée générale de l'Agence, et agissant comme telle, elle nomme l'administrateur général de l'ACCT sur proposition du Secrétaire général.

c) *Le Conseil Permanent de la Francophonie*

C'est l'organe politique permanent de la communauté, chargé de la préparation et du suivi du Sommet, sous l'autorité de la CMF. Avant la réforme d'Hanoi, il était le centre du système francophone par ses missions d'animation et de coordination des activités de la Francophonie entre deux Sommets<sup>15</sup>.

Il est composé de représentants personnels de 18 chefs d'État et de gouvernement des pays membres choisis par chaque Sommet et présidé par le Secrétaire général de la Francophonie. Il se réunit au moins deux fois par an mais son président peut le convoquer en tant que de besoin ou à la demande des 2/3 de ses membres.

Il a pour attributions de veiller à l'exécution des décisions prises par la CMF, d'examiner et d'adopter l'ordre du jour provisoire des réunions de la CMF.

La *Charte de la Francophonie* renforce son rôle d'animateur, de coordonateur et d'arbitre, tant en ce qui concerne le volet politique et le volet économique que le volet coopération. A cet effet, il comprend trois commissions dont une par volet, présidée par un représentant d'un État-membre. Par ailleurs, il examine et approuve les projets, procède aux évaluations des programmes des opérateurs et exerce toute autre fonction que lui confie la CMF.

La guerre civile en Guinée-Bissau qui a éclaté en juin 1998 a donné l'occasion au CPF de se prononcer sur la question. Les représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement réunis à Bruxelles ont réaffirmé l'appui de la communauté francophone au gouvernement légitime de Guinée-Bissau et apporté leur soutien aux initiatives qui contribuent au retour de la légalité constitutionnelle, tout en rappelant le ferme engagement de la Francophonie au service de la démocratie, de l'État de droit et de la paix<sup>16</sup>. Le CPF entend mobiliser les compétences et les ressources de la Francophonie pour aider ce pays, notamment sur le plan économique, sanitaire, économique et institutionnel.

---

<sup>15</sup>S. Aumeeruddy, «Du Sommet de Chaillot au Sommet de Maurice : la dimension politique de la Francophonie» (1994) 26 *Le Trimestre du Monde* à la p. 28.

<sup>16</sup>Agence de la francophonie, communiqué, «Le Conseil Permanent de la Francophonie apporte son soutien au gouvernement légitime de la République de Guinée-Bissau», en ligne: <<http://www.francophonie.org> (date d'accès: 12 mars 1998)>.

## 2. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Le 6<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie tenu à Cotonou en 1995 a décidé d'établir le Secrétariat général qui a vu le jour après le Sommet d'Hanoi. Il est dirigé par un Secrétaire général élu pour quatre ans renouvelable par les chefs d'État et de gouvernement. Il est placé sous l'autorité des instances de la Francophonie.

La réforme institutionnelle fait du Secrétariat général le point d'orgue de tout le système. Par leur décision à Cotonou, les chefs d'État et de gouvernement ont souhaité, en créant ce poste, une action politique plus visible, plus crédible et plus respectée de la Francophonie. Le caractère international du statut du titulaire implique son indépendance. La *Charte* indique à cet effet qu'il ne demande ni ne reçoit d'instructions ou d'émoluments d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure<sup>17</sup>.

Au delà de la création de cet organe, la véritable révolution consiste en l'attribution d'un rôle éminemment politique à son titulaire. En effet, il devient la vitrine de l'institution francophone. L'article 7 de la *Charte* énumère ses fonctions politiques et précise qu'il exerce ses prérogatives dans le respect de celles du Président en exercice du Sommet et du Président de la CMF. C'est ainsi qu'en cas d'urgence, il peut saisir le CPF et éventuellement le Président de la Conférence ministérielle en cas de situation de crise ou de conflit dans lesquels des membres peuvent être ou sont impliqués. Le Secrétaire général se voit déléguer des pouvoirs considérables dans la mesure où pour prévenir les conflits, il peut proposer des mesures spécifiques et, s'il y a lieu, en collaboration avec d'autres organisations internationales. Il peut aussi décider de l'envoi des missions exploratoires et rend compte de l'envoi des missions d'observation d'élection qu'il propose au CPF.

La *Charte* attribue au Secrétaire général des compétences en matière de coopération<sup>18</sup>. Dans cette optique, il propose aux instances, conformément aux orientations du Sommet, les axes prioritaires de l'action multilatérale francophone, et ce, en concertation avec l'Administrateur général de l'Agence et avec les opérateurs. Responsable de l'animation de cette coopération, il évalue et veille à l'harmonisation des actions de l'ensemble des opérateurs, en sa qualité de Président du conseil de coopération.

## 3. L'AIFPLF

Créée à Luxembourg en 1967, l'Assemblée internationale des Parlementaires de langue française a été reconnue comme l'Assemblée consultative de la Francophonie au Sommet de Maurice en octobre 1993. Elle rassemble des parlementaires groupés en sections nationales, issues d'assemblées où le français est la langue officielle, véhiculaire ou fréquemment parlée<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup>*Supra* note 12, art. 6.

<sup>18</sup>*Ibid.*, art. 8.

<sup>19</sup>Deniau, *supra* note 5 à la p. 76.

Cette organisation a pour objectifs de soutenir les initiatives de promotion du français et d'encourager les efforts visant à renforcer la compréhension des cultures et des civilisations des peuples ayant le français en partage. À cet effet, elle entend favoriser les initiatives de toute nature pour le rayonnement de la langue française de même qu'elle désire renforcer la solidarité existant entre parlementaires par l'instauration d'un véritable dialogue des cultures.

En application de la résolution du Sommet de Maurice, la consultation et l'information réciproque sont mises en oeuvre de diverses manières: la transmission des informations, des décisions, des rapports et autres documents de l'Assemblée, des Sommets et de toutes instances de la Francophonie. La participation des représentants de l'AIFLF aux travaux des Sommets et des instances et réciproquement. Afin d'optimiser leur action commune, il est créé une commission mixte AIFLF-CPF qui se réunira au moins deux fois par an, à la diligence des deux parties, ainsi qu'une commission mixte AIFLF-CMF qui se réunira au moins une fois par an à la diligence des parties<sup>20</sup>.

Dans la pratique, l'Assemblée a obtenu quelques résultats satisfaisants, notamment le lancement sur le plan international du mouvement de solidarité pour les pays desséchés du Sahel et la création d'un ordre de la Francophonie et du dialogue des cultures appelé «la pléade»<sup>21</sup>.

À l'issue de sa XXIVème session ordinaire tenue à Abidjan en 1998, l'AIFLF est devenue l'Assemblée parlementaire francophone et s'est vue confier de nouvelles missions : participer aux missions d'observation d'élections, à des missions de résolution des conflits et apporter un appui précieux, dans les pays du Sud, à la consolidation de l'exercice parlementaire et la mise en place des cadres constitutionnels.

À côté des instances de décision, du Secrétariat général et de l'Assemblée, il existe d'autres structures de nature politique et technique; ce sont les conférences ministérielles sectorielles. Ces réunions politiques permettent aux ministres d'échanger leurs informations et d'étudier les modes de coopération. Outre les conférences ministérielles sectorielles décidées par les Sommets, deux structures permanentes d'information, de réflexion et de concertation, la Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage (Confémen) et la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports (Conféjes), contribuent à l'orientation francophone dans leurs domaines respectifs.

## **B. Les opérateurs de la Francophonie**

Outre l'Agence de la Francophonie, l'opérateur principal des programmes décidé par le Sommet et unique organisation intergouvernementale de la communauté, la *Charte* reconnaît quatre opérateurs spécialisés qui concourent dans

---

<sup>20</sup>Supra note 12, annexe 2.

<sup>21</sup>Deniau, supra note 5 à la p. 76.

les domaines de leur compétence à la mise en oeuvre des programmes de coopération de la Francophonie multilatérale. Ces opérateurs directs et reconnus par les Sommets sont l'Aupelf-Uref, la télévision internationale francophone TV5, l'Université Senghor d'Alexandrie et l'Association internationale des maires et responsables des capitales et des métropoles partiellement ou entièrement francophones (AIMF).

## 1. L'AGENCE DE LA FRANCOPHONIE

Unique organisation dotée d'une personnalité juridique, l'Agence est conçue comme l'opérateur principal dès le 4<sup>e</sup> Sommet de Paris en novembre 1991. Elle joue en même temps le rôle de secrétariat de toutes les instances de la Francophonie institutionnelle. La *Charte* prévoit qu'elle est le siège juridique du Secrétariat général et lui sert de soutien administratif.

Quant à ses objectifs, outre la mise en oeuvre des programmes de coopération scientifique, culturelle, technique économique et juridique, elle remplit toutes les tâches d'étude, d'information, de coordination et d'action. Lieu d'échange et de concertation, elle contribue au développement de la langue française et à la promotion des langues et cultures partenaires. Son action est prioritaire dans les domaines de l'éducation et la formation, la vulgarisation des nouvelles technologies de communication à des fins de développement, de même que dans la construction et l'approfondissement de l'État de droit et de la démocratie. Elle développe ses programmes dans un cadre multilatéral et collabore avec diverses institutions internationales et régionales sur la base des principes et des formes de coopération multilatérale connus. Elle est placée sous l'autorité d'un Administrateur général nommé pour quatre ans renouvelable par la Conférence des ministres agissant comme Conférence générale, sur proposition du Secrétaire général. Son siège est à Paris.

Les organes directeurs de l'Agence sont la Conférence générale et le Conseil d'Administration. La première, composée de tous les membres oriente l'activité de l'Agence et approuve son programme de travail et d'organisation tel que présenté par l'administrateur général. La Conférence ministérielle de la Francophonie est le Conseil d'administration de l'Agence. À ce titre, elle arrête toute décision utile au bon fonctionnement de l'Agence.

## 2. LES OPÉRATEURS SPÉCIALISÉS.

Au sein de la Communauté francophone, de nombreuses ONG opèrent dans le cadre des programmes décidés par le Sommet. Mais seulement quatre sont reconnues explicitement par lui. Bien que n'ayant aucun statut constitutionnel, certaines de ces organisations sont très actives dans le domaine de la promotion de la coopération multilatérale francophone. On peut ainsi citer le Forum francophone des affaires créé en 1987 et rassemblant un millier d'entreprises du Nord et du Sud, ou encore l'Union internationale des journalistes de la presse de langue française (UIJPLF), fondée en 1950 à Paris, avec pour objectif d'élargir l'utilisation du français par les mass média.

a) *L'Aupelf-Uref*

L'Association des universités partiellement ou entièrement francophones, Universités des réseaux d'expression française a été créée en 1961 dans le dessein de soutenir la coopération dans l'enseignement et la recherche. Aujourd'hui, elle rassemble plus de 250 universités, grandes écoles, centre de recherche et plus de 400 départements d'étude française dans de nombreux pays, francophones ou non.

À l'issue du Sommet d'Hanoi, les chefs d'État et de gouvernement ont salué la pertinence des interventions menées par l'Aupelf-Uref dans les domaines de l'enseignement supérieur et la recherche<sup>22</sup>. Ils ont souhaité la continuation des programmes de l'Association, orientées vers le co-développement, le partage de l'excellence, la valorisation de l'expertise et de la recherche du Sud, notamment par la mise en réseau et la co-diplomation.

Dans l'exécution de son mandat, elle joue un double rôle dans la Francophonie: elle est d'abord pour celle-ci un bureau d'étude, un instrument de réflexion et de propositions dans tous les domaines, son rôle principal étant de conduire une programmation destinée à consolider la francophonie scientifique<sup>23</sup>. Son siège est à Montréal.

À l'issue de sa XIIème Assemblée générale tenue au Palais de l'UNESCO à Beyrouth du 27 au 30 avril 1998, l'Aupelf-Uref est devenue l'Assemblée des universités francophones.

b) *La télévision internationale francophone TV5.*

Elle a été créée en 1984 et regroupe les chaînes de télévision françaises, belges et suisse. En 1986, certaines chaînes du Canada ont intégré le réseau. TV5 diffuse ses programmes d'actualité internationale, d'éducation et de culture dans plus de 100 pays en Europe, Amérique et Asie; mais c'est l'Afrique qui demeure la priorité de cet opérateur, sans pour autant réfuter son caractère multilatéral réaffirmé à l'occasion de la réunion des ministres responsables de TV5 tenue à Montebello à l'invitation du Canada le 17 octobre 1996<sup>24</sup>.

c) *L'Université Senghor d'Alexandrie*

C'est un établissement international de 3e cycle ayant pour objectif la formation et le perfectionnement des cadres africains dans les domaines prioritaires pour le développement, créé par les chefs d'État et de gouvernement au Sommet de Dakar en 1989. L'Université collabore avec l'ACCT, notamment en matière de gestion

---

<sup>22</sup> Plan d'action du 7<sup>e</sup> Sommet adopté le 16 novembre 1997 par les Chefs d'État à Hanoi, en ligne: <<http://www.francophonie.org/institutions/action.htm>>.

<sup>23</sup> Rapport inclu dans le *Rapport du Comité de réflexion*, supra note 1 (Rapport de M. Guillou).

<sup>24</sup> *Ibid.* (Rapport du Directeur de TV5).

du patrimoine culturel. Elle a décidé dès 1998 de recruter annuellement ses auditeurs et de s'ouvrir à l'Afrique non francophone.

d) *L'AIMF*

Créée en 1979 à l'initiative de M. Chirac, l'AIMF regroupe 81 métropoles représentant plus de 50 millions de personnes dans 50 pays participants. Elle a pour objectif de promouvoir les échanges et la coopération entre les métropoles ayant le français en partage à travers des rencontres entre leurs responsables et des activités de formation urbaine, d'échange d'information et d'expérience dans la gestion et le développement urbain.

L'AIMF joue un rôle éminent dans la communauté par la mise en oeuvre des projets d'intérêt public tels la réalisation d'un centre culturel francophone à Chisinau, la construction d'une école et d'une bibliothèque à Port-au-Prince, l'informatisation de l'état civil à Abidjan et à Casablanca. Dans le cadre de la préparation du Sommet d'Hanoi, l'AIMF a parrainé la réalisation des projets soumis par le Vietnam.

Au delà de la reconnaissance explicite de certains opérateurs de la Francophonie, l'idée-force de la restructuration intervenue à Hanoi se résume à la création d'un Secrétariat général dont le responsable assumerait des fonctions politiques, bien que certains États-membres espéraient aboutir plutôt à un prolongement économique et non pas politique de la Francophonie<sup>25</sup>, ce qui conduit à examiner la portée réelle de cette mutation institutionnelle.

## **II. La portée de la mutation institutionnelle**

Le nouveau cadre institutionnel de la Communauté augure d'une réelle volonté des États de s'épanouir et de s'adapter aux exigences du monde moderne, en embrassant tous les aspects du multilatéralisme. Encore faut-il disposer des moyens de la politique retenue. Si la mutation intervenue à Hanoi est une initiative salubre pour la promotion de la dimension politique de la Francophonie, des interrogations subsistent au regard des carences aussi bien conjoncturelles que structurelles du système francophone.

### **A. La promotion de la dimension politique.**

Loin d'être une ambition démesurée, la dimension politique à laquelle aspire la Francophonie par la réforme de ses institutions servirait à lui donner une identité politique et diplomatique nécessaire aux interactions de l'échiquier international. En effet, le nouveau Secrétaire général sera investi de compétences en matière de prévention des conflits, du développement de l'État de droit et de la démocratie, de

---

<sup>25</sup> *Supra* note 3 à la p. 5.

l'envoi des missions d'observation des élections, compétences naguère dévolues au Conseil permanent de la Francophonie pour ses aspects opérationnels.

1. LA PRÉVENTION DES CONFLITS.

La matérialisation de cette dimension politique tant voulue par les États de la communauté francophone s'accorde parfaitement avec leur implication dans la prévention des conflits. Déjà dans la déclaration des chefs d'État et de gouvernement adoptée à l'issue du Sommet de Maurice, l'accent avait été mis sur la nécessité de faire entendre la voix de la Francophonie dans les grands débats internationaux. «Rendant hommage au rôle historique joué par les Nations Unies, à l'action menée par ses forces pour le maintien de la paix, le Sommet avait réitéré son soutien au Secrétaire Général des Nations Unies pour la mise en œuvre de son agenda pour la paix et de son agenda pour le développement, sur la base du respect de la souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États»<sup>26</sup>.

Dans le même ordre d'idée, le président en exercice de la Francophonie, M. Kerekou, président du Bénin, avait demandé au président de la Conférence ministérielle d'effectuer une mission d'évaluation dans la région des grands lacs, notamment au Congo (ex-Zaïre), au Rwanda et en Ouganda. Les voies possibles de solution ont été examinées par la Conférence pour des résultats insignifiants du fait de la gravité et de l'ampleur des conflits.

Dans la réalisation de cet objectif de prévention des conflits, les institutions francophones ont prévu de coopérer avec les organisations internationales et régionales sur la base de principes et modalités reconnus. C'est ainsi que la Francophonie serait prête à apporter son appui à la tenue d'une conférence internationale sur la situation dans la région des grands lacs, sous l'égide de l'ONU et de l'OUA; cette conférence aurait le mérite d'appréhender globalement les diverses facettes de la situation: humanitaire, économique et politique. Le Conseil permanent de la francophonie a été chargé de former un comité de réflexion afin de développer une proposition de règlement qui serait déposée aux Nations Unies et à la communauté internationale dans son ensemble.

Quelques mois après son installation, le nouveau Secrétaire général de l'Organisation Internationale Francophone s'est attelé à l'exercice de ses prérogatives conformément à la *Charte*. L'ancien Président de la République du Bénin, M. Émile Zinsou, s'est vu confier la mission de se rendre en République Démocratique du Congo pour y rencontrer le Président L.-D. Kabila. «Cette mission diplomatique qui fait suite aux entretiens du Secrétaire général avec M. Kabila, témoigne du souci de l'Organisation d'appuyer les efforts de réconciliation nationale et d'œuvrer dans le sens de la préservation de l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Congo

---

<sup>26</sup> *Supra* note 15 à la p. 27.

démocratique»<sup>27</sup>. Par cette initiative, l'Organisation clarifie sa position sur la situation en République Démocratique du Congo victime de l'intrusion des troupes étrangères et qui ne cesse d'attiser de nombreuses convoitises.

En voyage officiel au Liban, M. B. Boutros-Ghali a déclaré que la résolution 425 du Conseil de sécurité, datant de 1978, qui stipule un retrait israélien du Liban, devait être appliquée sans conditions. Il a par ailleurs souligné que la Francophonie est au service de la paix dans la région et du rapprochement entre les peuples<sup>28</sup>.

## 2. LA PROMOTION DE L'ÉTAT DE DROIT ET DE LA DÉMOCRATIE

Faire de la Francophonie un espace de solidarité, de promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, consolider la construction de l'État de droit, conjuguer idéal démocratique et aspiration au développement, telle fut la profession de foi des chefs d'État et de gouvernement réunis lors de leur sixième Sommet à Cotonou, Sommet au cours duquel ils ont tenu à rappeler leur engagement constant et effectif en faveur de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'Homme, garants du développement économique et du progrès social. La Francophonie politique s'est attachée à surmonter en un temps bref les obstacles politiques au développement en favorisant le mieux possible l'évolution vers la démocratie engagée dans de nombreux pays de l'espace francophone<sup>29</sup>. Les chefs d'État ont par conséquent décidé de continuer d'appuyer les processus de démocratisation et de consolidation de l'État de droit dans l'espace, en poursuivant la diversification de leur concours pour les adapter à la situation de chaque pays. À cet effet, un texte fut adopté par la Conférence ministérielle pour l'accompagnement des processus électoraux. Ce document portant «principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élection» détermine les conditions et les modalités d'envoi de ces missions. Sur cette base, l'Organisation a envoyé une mission conjointe en coopération avec l'ONU, à l'occasion des dernières élections au Cambodge en juillet 1998. Auparavant, une mission similaire avait été envoyée au Togo, conjointement avec l'OUA en vue de superviser les élections présidentielles de juin 1998.

Dans sa mission de promotion de l'État de droit et de la démocratie, l'Organisation internationale francophone entend soutenir les États-membres dans leurs efforts de réconciliation nationale. Le suivi du processus démocratique a ainsi été observé au Cambodge et au Togo. M. B. Boutros-Ghali a eu de nombreux contacts avec Sa Majesté le Roi N. Sihanouk à propos de la situation au Cambodge. Il s'est réjoui de l'implication directe du souverain dans la tentative de réconciliation

---

<sup>27</sup> Agence de la francophonie, communiqué, «Le Président Émile Derlin Zinsou, ancien Président de la République du Dahomey, a accepté la mission que lui a confié le Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, Boutros Boutros-Ghali, de se rendre en République Démocratique du Congo pour rencontrer le Président Laurent-Désiré Kabila» (30 septembre 1998).

<sup>28</sup> Agence de la francophonie, communiqué, «En voyage officiel au Liban, Boutros Boutros-Ghali, le Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie, rappelle que la résolution 425 du Conseil de sécurité de l'ONU doit être appliquée sans conditions et souligne que la Francophonie est au service de la paix dans la région et du rapprochement entre les peuples».

<sup>29</sup> *Supra* note 15 à la p. 29.

nationale et lui a fait part de la disponibilité de l'Organisation pour l'aider dans cette tâche et pour aider le peuple cambodgien à retrouver le chemin de la paix, comme il l'avait fait durant son mandat à l'ONU<sup>30</sup>.

Suite à la crise ouverte lors des élections présidentielles togolaises, le Secrétaire général a demandé à M. Moustapha Niasse, ancien Ministre des Affaires Étrangères du Sénégal, de conduire une mission de bonne volonté au Togo. Celui-ci s'est rendu à Lomé du 24 au 30 septembre 1998, afin d'y rencontrer les autorités du pays, les organes chargés de l'organisation et du contrôle du scrutin et les responsables des partis politiques. Cette décision fait suite à l'appel lancé par la mission d'observation conjointe OUA-Francophonie dans son communiqué du 25 juin 1998<sup>31</sup>.

La promotion de cette dimension politique est certes une initiative salutaire, mais elle ne s'est pas faite sans heurts. En effet, certains États soucieux de préserver leurs affaires intérieures des regards accusateurs, ont souhaité un prolongement plutôt économique que politique de la coopération multilatérale francophone. C'est ainsi que le Vietnam, hôte du dernier Sommet, aurait préféré que l'ordre du jour s'orientât vers des considérations plus économiques. La tension entre mission politique et mission économique de la Francophonie fut ainsi consommée. D'autant plus que le représentant du Québec à la Conférence ministérielle de Marrakech en décembre 1996 avait salué le souhait du Vietnam de faire de l'économie le thème majeur du Sommet d'Hanoi. Il a par ailleurs mis en lumière la difficulté de promouvoir la réalité économique de la Francophonie parmi les ensembles géopolitiques actuels, et souligné l'importance de chercher à définir la spécificité et le rôle catalyseur d'outils multilatéraux francophones comme l'Agence et le Forum francophone des affaires<sup>32</sup>.

Il s'en dégage une nette constatation: la plupart des États du Sud qui ont maille à partir avec l'instauration d'une véritable démocratie et d'un État de droit répugnent à recevoir des leçons de la part de leurs partenaires occidentaux, attitude qualifiée de violation du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. Par contre, ils ont tout à gagner dans la prolifération des échanges économiques, à l'heure de la mondialisation et du multilatéralisme triomphant. L'attitude du gouvernement vietnamien est révélatrice à la suite d'une liste de quarante détenus politiques, sur le sort duquel Paris avait souhaité attiré l'attention des autorités locales en espérant des mesures de clémence<sup>33</sup>. Tentant de calmer le jeu et d'apaiser le courroux des autorités vietnamiennes, le Président de la République française a affirmé en marge du Sommet

---

<sup>30</sup> Agence de la francophonie, communiqué, «Le secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie, Monsieur Boutros Boutros-Ghali, a eu de nombreux contacts avec sa Majesté le roi Norodom Sihanouk à propos de la situation au Cambodge» (30 septembre 1998).

<sup>31</sup> Agence de la francophonie, communiqué, «Le Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, Monsieur Boutros Boutros-Ghali, a demandé à Monsieur Moustapha Niasse, ancien ministre des Affaires Étrangères du Sénégal, de conduire une mission de «bonne volonté» au Togo, suite à la crise ouverte lors des élections présidentielles du 21 juin» (22 septembre 1998).

<sup>32</sup> *Supra* note 1, Échange préliminaire de points de vue sur les thèmes et les grandes orientations du sommet de Hanoi.

<sup>33</sup> *Supra* note 3 à la p. 5.

d'Hanoi qu'en «matière de droits de l'homme, on ne gagne pas par l'arrogance, mais par la capacité d'expliquer et de convaincre. Cette capacité, moi je l'ai»<sup>34</sup>.

La défection annoncée du Congo (ex- Zaïre) dont l'absence a été remarquée à Hanoi s'inscrit dans cette logique d'indépendance politique et économique vis-à-vis de la France, principal moteur de la Francophonie. Bien que la déclaration indiquant le retrait congolais de la part de son nouveau président fût intempestive, on a pu déceler l'expression d'une certaine lassitude à devoir «rendre compte» des progrès réalisés en matière de démocratie et de droits de l'Homme. Ce qui correspond à une dénonciation du système instauré par M. Mitterrand au Sommet franco-africain de la Baule, système basé sur le principe de la conditionnalité de l'aide au développement par rapport au progrès démocratique. Si légitime soit-elle, cette initiative n'est pas loin d'être perçue au Sud comme un véritable chantage diplomatique par lequel procèdent les nations nanties du Nord bien qu'il existe çà et là un attachement indubitable aux principes de l'universalité des droits de l'Homme.

Au surplus, on peut légitimement s'interroger sur la souveraineté réelle des partenaires les plus faibles de l'Organisation francophone. Les travaux préparatoires du Sommet d'Hanoi ont laissé transparaître un malaise dû à la volonté de Paris d'imposer M. Boutros-Ghali comme Secrétaire général, au détriment de M. Zinsou qui avait la faveur des chefs d'État africains. Ce dernier aurait accepté de déclarer forfait au profit de son concurrent, sous l'amicale pression de la France<sup>35</sup>.

## **B. Les carences du «système francophone».**

Au delà de l'absence d'un véritable pouvoir de sanction de la part des autorités supra - nationales, on a pu constater que la multiplicité d'organes entraînerait un risque d'hypertrophie institutionnelle, notamment au niveau des rapports entre ces différents organes. Au pire on aboutirait à des dysfonctionnements du système, au mieux, aux dédoublements et double-emplois entraînant par la même un gaspillage considérable d'énergie. A ces problèmes juridiques et fonctionnels, se greffent de grandes difficultés financières, véritable talon d'Achille de la plupart des organisations internationales. En effet, sur la quarantaine de membres, seuls la France, le Canada, la Suisse et la Belgique constituent le clan très fermé des bailleurs de fonds de l'ensemble francophone.

### **1. UNE LIMITE D'ORDRE JURIDIQUE : L'ABSENCE DE POUVOIR DE SANCTION**

La portée de la dimension politique de la Francophonie semble d'emblée limitée dans la mesure où il ne s'agit que de vœux pieux. Le système francophone ne prévoit, en effet, aucun mécanisme permettant de contraindre les États à s'engager

<sup>34</sup>H.C. Minh-Ville, «Jacques Chirac a appelé de ses vœux un 'partenariat privilégié' avec Hanoi» *Le Monde* (14 novembre 1997) à la p. 3.

<sup>35</sup>*Ibid.*

résolument sur la voie de la démocratie, de l'État de droit, du respect des droits de l'Homme et du respect des principes politiques régissant les rapports internationaux.

Loin d'être l'apanage de la famille francophone, cette situation d'impuissance a pu être observée au sein d'autres institutions plus rodées et mieux aguerries dans le rôle essentiel du maintien de la paix et du règlement pacifique des différends. C'est ainsi qu'en dépit de moyens juridiques et logistiques, les Nations Unies et l'Union européenne ont peiné à solutionner la crise yougoslave.

En fait, les institutions francophones et leurs mécanismes de gestion des affaires internationales doivent plutôt être considérés comme une force de proposition et non comme un forum au sein duquel peuvent s'amorcer les solutions aux multiples problèmes internationaux. C'est d'ailleurs dans cette optique que s'agissant de la situation dans la région des Grands Lacs, le rapport de la mission effectuée par le président de la Conférence ministérielle avait conclu à la nécessité d'instaurer un processus de négociation entre les pays impliqués. Conscientes qu'elles ne pourraient trouver un règlement efficace à ce conflit, certaines délégations ont souhaité que la Communauté francophone, directement concernée, propose des mesures réalistes pour y parvenir.

L'adéquation entre les objectifs fixés par la *Charte de la Francophonie*, à savoir l'aide à l'instauration et le développement de la démocratie, la prévention des conflits et le soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme etc., s'accorde mal des moyens qu'elle se donne. Décrivant les fonctions politiques du Secrétaire général, représentant officiel de la Francophonie, l'article 7 dispose qu'en cas d'urgence, «il saisit le Conseil permanent, et compte tenu de la gravité des événements, le président de la Conférence ministérielle, des situations de crises ou de conflits dans lesquelles des membres peuvent être ou sont impliqués. Il propose des mesures spécifiques pour leur prévention, éventuellement en collaboration avec d'autres organisations internationales». On s'aperçoit que tout le système de gestion des crises ou des conflits repose sur les compétences et les qualités de diplomate du secrétaire général. Au regard de son expérience considérable sur la scène internationale, le titulaire actuel de ce poste «stratégique», paraît le mieux préparé à assumer ces responsabilités, en dépit des réticences africaines observées au Sommet d'Hanoi.

Cette absence de pouvoir de contrainte ne saurait être perçue comme un handicap insurmontable car la famille francophone est appelée à s'épanouir et, au fil du temps, elle saura s'adapter aux réalités politiques internationales, avec un reflet sur le plan de ses institutions dont le «toiletage» en dépendra. Peut-être irons-nous vers la création de mécanismes intégrés de règlement des différends afin de répondre aux exigences de la *Charte des Nations Unies* sur les accords régionaux chargés entre autre de la prévention des conflits. Ce serait éventuellement une réponse à l'appel lancée par l'ex-Secrétaire général de l'ONU selon qui il fallait susciter à travers le monde la création d'organismes régionaux afin de décharger le Conseil de Sécurité de sa lourde mission.

2. UNE LIMITE FONCTIONNELLE : LE RISQUE D'HYPERTROPHIE ET LE DÉSÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

La Communauté francophone s'est-elle dotée d'une architecture institutionnelle pragmatique et efficace, qui évite les conflits, les risques de blocage, le double piège du perfectionnisme et de l'éternel recommencement ? Les efforts fournis par le comité de réflexion chargé d'élaborer le projet de réforme des institutions dont le rapport est à l'origine du nouveau schéma nous permet d'envisager une réponse plutôt positive à cette interrogation. L'enjeu était de taille : «accorder un rôle politique éminent au Secrétaire général de la Francophonie sans empiéter sur les prérogatives des États et gouvernements; reconnaître le rôle de certains opérateurs sans banaliser celui de l'Agence qui est et doit rester l'opérateur principal des Sommets»<sup>36</sup>. Le résultat ainsi obtenu s'est fait au détriment de l'équilibre entre les organes et de la clarté de leurs fonctions et de leur interactivité.

C'est ainsi que plusieurs délégations ont introduit des réserves au texte de la *Charte*, notamment aux articles relatifs à l'ordre de préséance des organes, à la présence de l'administrateur général de l'Agence aux réunions des instances et enfin sur les objectifs et fonctions de l'Agence.

Sur la question de l'ordre de préséance des institutions, le problème était celui de la distinction des fonctions du Secrétaire général, fonctions politiques, de celles du Secrétariat général qui assume plutôt un rôle administratif et opérationnel. Mais on peut se demander si ce rôle ne pouvait pas convenir à l'opérateur principal qu'est l'Agence et dont le responsable du poste le plus élevé est à juste titre appelé «Administrateur général»; ce qui conduit à apprécier l'intérêt de la création du poste de Secrétaire général tant il était possible au sein de l'Agence, de créer une cellule dotée de ce rôle politique et d'étendre ainsi les pouvoirs de l'ex-Secrétaire général de l'ACCT aux fonctions politiques. L'existence d'un Secrétariat général, à côté de l'Agence de la Francophonie qui joue le rôle de secrétariat de toutes les instances paraît inutile et le risque de chevauchement est certain. En outre, la *Charte* dispose que celle-ci est «le siège juridique du Secrétariat général et lui sert de soutien administratif». Par cette disposition, le Secrétariat général ne possède pas une personnalité juridique propre et n'existe réellement que sous le couvert de l'Agence. D'où l'inutilité d'opérer une distinction nette entre ces deux organes.

S'agissant de la réserve portant sur la place de l'Administrateur général au travaux des instances, plusieurs délégations ont exprimé la crainte d'instaurer une direction bicéphale dès l'instant où l'Administrateur général pourrait assister à toutes les instances, à l'instar du Secrétaire général. Aux vues des missions de l'Agence et de son effectif considérable par rapport à celui du Secrétariat général, cette crainte paraît fondée. Ce n'est pas l'avis de certaines délégations qui estiment que le choix de l'Administrateur est opéré par le Secrétaire général et ils doivent logiquement former un tandem. Mais c'est un leurre que de croire au pouvoir de nomination du Secrétaire général, du fait de la politisation accrue de ces postes. Déjà à Hanoi, les Ministres du Canada et de la plupart des États africains contestaient l'étendue des pouvoirs

<sup>36</sup> *Supra* note 1.

attribués par le projet de *Charte de la Francophonie* au futur Secrétaire général par rapport aux autres instances, notamment l'Agence de la Francophonie. Ils ont ainsi tenté de réduire ces pouvoirs, en particulier la durée de son mandat et son autorité sur l'Agence.

Dans l'absolu, il n'est pas exclu qu'on assiste à des dysfonctionnements du système dans le travail quotidien des deux organes théoriquement hiérarchisés.

Dans le domaine des rapports entre les organes, il n'est pas aisé d'établir un cadre homogène tant les mutations sont nombreuses. Par exemple, le Conseil permanent de la Francophonie a pour président exécutif le Secrétaire général qui en même temps est le plus haut responsable de tout le système; la Conférence ministérielle siège comme conférence au Sommet, conférence générale et Conseil d'administration de l'Agence...

### 3. LES LIMITES FINANCIÈRES

Il n'est pas nécessaire d'insister sur les difficultés financières d'une organisation telle que la Communauté francophone. En effet, les 3/4 de ses membres sont des pays en développement qui subissent les méandres de la crise économique et doivent supporter le poids de la dette. Les contributions des États qui constituent l'essentiel des finances arrivent à peine à équilibrer le budget de fonctionnement de l'Agence. Quant à la réalisation des projets, la France, la Belgique, le Canada, Monaco et la Suisse ne lésinent pas sur les moyens pour apporter toute l'aide nécessaire. Par ailleurs, certains opérateurs parrainent des projets ponctuels et moins coûteux. C'est le cas de l'ACCT, de l'Aupelf et l'AIMF qui ont apporté leur soutien financier et matériel au vaste programme de formation du personnel entrepris parallèlement aux grands travaux touchant les infrastructures d'accueil du Sommet d'Hanoi.

Dans le rapport d'étape présenté par le président de Conseil permanent de la Francophonie à Marrakech les 17 et 18 décembre 1996, celui-ci a dénoncé la modestie des moyens, et ce par rapport aux défis à relever. Par une énumération très incomplète du vaste chantier entrepris, il a rappelé que les budgets, toutes sommes confondues étaient insignifiants et que «le témoignage quotidien des réalisations francophones passait principalement par la voie de nos coopérations».

\* \* \*

En dépit des susceptibilités à ménager, des opinions publiques à convaincre et des tâtonnements constants, l'organisation francophone peut être une chance à saisir notamment en matière de coopération économique et politique. Pour ce faire, elle ne devrait ni être un instrument de la domination des riches, ni une structure de recolonisation. Souvent immolée sur l'autel de la culture, la Francophonie ne saurait être un lieu d'étouffement des cultures nationales. Sur le plan économique, si l'ordre

de dépendance de fait est consommée du fait du financement par les États du Nord, l'indépendance de droit de l'ensemble des États-membres est un gage de la pérennité du système. En matière des droits de l'Homme, l'action de l'Organisation Francophone paraît bien timide. Par contre, les droits de la femme ont reçu un écho favorable, par la création du Réseau sous-régional des femmes africaines et des droits humains en 1993.

Destiné à moderniser et à relancer les institutions francophones, le 7e Sommet s'est achevé le 16 novembre 1997 sur une impression de malaise. Les pays africains ayant vivement contesté l'élection de M. Boutros-Ghali au nouveau poste de Secrétaire général. Par ailleurs, contrairement à ce que réclamait le Canada, le Président de la République française a refusé de donner aux nouvelles institutions un pouvoir de sanction dans le domaine des droits de l'Homme<sup>37</sup>.

La réforme des institutions a engagé la Francophonie dans une direction plus politique et son impact sur la scène internationale devrait s'accroître pour devenir un acteur incontournable de la gestion des affaires internationales. Nous conviendrons avec le président du Conseil permanent de la Francophonie qu'il «serait temps que la Francophonie se penche sérieusement sur la recherche de mécanismes de prévention et de règlement des conflits»<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> «La francophonie est mal partie» *Le Monde* (18 novembre 1997) à la p. 19.

<sup>38</sup> *Supra* note 1 (Rapport du Dr Emile Derlin Zinsou).