



**Contribution de Monsieur Robert Dossou, Ancien Président de la Conférence
ministérielle de la Francophonie (CMF)
Séminaire « La Francophonie autour des 25 ans de la déclaration de Bamako »
Séance du 3 juillet 2025**

***« Démocratie et Sécurité humaine : Actualité des Déclarations de Bamako et de Saint
Boniface »***

Les Fondateurs, en 1970, de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), se sont soigneusement appliqués à éloigner l'Organisation francophone de toutes considérations politiques. Les activités de cette dernière devaient se réduire au culturel et au technique.

Or il est établi que toute action à mener dans n'importe quel domaine dérive de système fondé sur des valeurs collectives préétablies : une action culturelle est déterminée par une politique culturelle, une action technique par le choix politique, une action économique par la politique économique.

Ainsi la Francophonie n'a pu résister à la « poussée » démocratique qui s'est emparée d'une large partie de l'espace francophone, particulièrement les Pays africains où triomphait jusqu'alors l'autoritarisme imposé par les partis uniques ou exclusivement dominants.

Le ton a été donné par la révolte d'Alger en octobre 1988, laquelle révolte rejetait totalement le régime de parti unique.

L'assemblée générale du Conseil pour le Développement de la recherche en Sciences sociales en Afrique (CODESRIA), réuni à Dakar en décembre 1988 avait adopté une résolution appelant l'attention des intellectuels africains sur l'imminente généralisation de la situation survenue à Alger.

Plusieurs autres réunions se sont déroulées à Dakar et ailleurs, avant et après la révolte d'Alger, appelant à plus de liberté sur le continent africain.

C'est dans ce contexte que s'est tenu à Dakar, en mai 1989, le troisième Sommet des Chefs d'État et de gouvernement des Pays ayant le français en partage. Ce troisième Sommet a adopté une Résolution N° 6 sur les droits fondamentaux que l'on peut considérer comme l'acte de naissance de la Francophonie politique.

Cette Francophonie politique sera consolidée par des instruments juridiques.

NAISSANCE DE LA FRANCOPHONIE POLITIQUE

La Résolution N° 6 adoptée par le Sommet de Dakar sur les Droits fondamentaux porte la décision des Chefs d'État et de gouvernement « d'en appeler au respect des droits de la personne humaine comme au respect du droit au développement et, en cela, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de notre Communauté ».

Il s'agit là d'un engagement des États francophones à mettre en œuvre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur Communauté le contenu de tous les instruments internationaux des droits de l'Homme auxquels ils ont tous souscrit, notamment les prescriptions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

Les droits fondamentaux de la personne constituent le critère distinctif des régimes politiques. Selon que le régime politique se moule dans les droits de la personne ou hors de ces droits, le régime est démocratique ou non.

En tout état de cause, en se prononçant sur les droits humains la Francophonie s'est engagée sur la voie politique et a ainsi opté pour le rapprochement des régimes politiques internes des États membres qui, à l'évidence, est de nature, en principe, à favoriser une fructueuse coopération entre ces derniers.

C'est dans ce sens qu'au Sommet de l'île Maurice, en 1993, il a été décidé de la réforme de l'ACCT et une commission a été créée pour y travailler.

Les travaux de cette Commission ont abouti à la Charte de la Francophonie, suite aux décisions du Sommet de Hanoï, en 1997 et de la Conférence ministérielle de Tananarive, de 2005.

LES INSTRUMENTS NORMATIFS DE LA FRANCOPHONIE

« Rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme » diraient Lavoisier et le philosophe présocratique, Anaxagore.

Les trois documents normatifs de la Francophonie, la Charte, la Déclaration de Bamako (3 novembre 2000) et la Déclaration de Saint Boniface (14 mai 2006), constituent pour moi un bloc dérivé de toutes les idées qui ont été brassées dans le courant des années 1980 par les colloques, séminaires, congrès, conférences officielles et non officielles, groupes de travail, etc.

Deux de ces réunions ont presque directement abouti à deux décisions prises au Sommet de Dakar de mai 1989 :

-le Forum francophone des droits de l'Homme, organisé à Dakar, en mai 1989, juste dans l'environnement du Sommet, a inspiré la Résolution sur les Droits fondamentaux ; le Forum a été organisé par l'ACCT et l'ONDH (Organisation nationale des droits de l'Homme, association sénégalaise).

La deuxième Conférence des Ministres de la justice des Pays ayant le français en partage, tenue à Paris en janvier 1989, à l'initiative de la France et avec le soutien de l'ACCT, a décidé de lancer un programme multilatéral francophone de coopération juridique et judiciaire. Cette décision a été également endossée par le Sommet de Dakar.

On peut ajouter à ces deux réunions les Sommets des Chefs d'État et de gouvernement. Le premier s'est tenu à Versailles en 1986, à l'invitation du Président François Mitterrand.

Nous ne retenons pas seulement les idées brassées au cours de ces réunions, mais également la pratique exercée par l'ACCT à partir du Sommet de Dakar.

Aucun autre acte que la Résolution de Dakar n'a autorisé les pratiques mises en œuvre par l'ACCT avant la Charte de la Francophonie. Je relève deux pratiques :

– La décision de la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) et celle du Bureau de l'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF), devenue aujourd'hui Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), d'envoyer au Burundi, à titre de solidarité politique, une délégation commune conduite par le Président que j'étais de la CMF. Cette délégation s'est rendue au Burundi en avril 1995.

– La deuxième pratique est la délégation formée de juristes de haut niveau mandatée par la CMF et envoyée par l'ACCT au Niger en février 1996, suite au putsch du général Baré Mainassara qui a renversé le Président démocratiquement élu, Mahamane Ousmane. Cette délégation s'est informée de la situation et surtout des conditions en cours ou envisagées pour le retour à la normale constitutionnelle. Elle a échangé avec les plus hautes autorités de la transition et la Commission nigérienne chargée de rédiger une nouvelle constitution.

La nouvelle Charte de la Francophonie, destinée, selon son Préambule à « donner à la Francophonie sa pleine dimension politique », « d'aider à l'instauration et au développement de la démocratie, à la gestion et au règlement des conflits, et au soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme » ... tout en affirmant prudemment « la stricte neutralité dans les questions de politique intérieure », mais en déclarant en son article 7 que « le Secrétaire général conduit l'action politique de la Francophonie, dont il est le porte-parole et le représentant officiel au niveau international ».

La doctrine fondée sur la démocratie et les droits de l'Homme, appuyée par une mise en œuvre pratique, a balisé sous les deux premiers Secrétaires généraux de la Francophonie, Messieurs Boutros Boutros-Ghali (1992-2002) et Abdou Diouf (2003-2014), la voie vers la Déclaration de Bamako et celle de Saint Boniface.

Cependant le maître d'œuvre de cet édifice a été Christine Desouches qui a eu, dès 1989, la charge de mettre en œuvre les deux Décisions de Dakar : la Résolution sur les droits fondamentaux et la Décision sur la Coopération juridique et judiciaire. Elle a su s'appuyer, à travers colloques, séminaires, groupes de travail et autres réunions, sur des experts bien choisis dont le plus grand nombre provient des Pays à plus fort déficit de démocratie et de libertés.

Certains d'entre nous ne tolérions pas à ces réunions la langue de bois. Certains experts ont été de presque toutes les réunions, tantôt comme représentants du gouvernement de leur Pays, tantôt comme expert indépendant et toujours sous la coordination de Christine Desouches, successivement dans des fonctions lui conférant la responsabilité des questions de démocratie, des droits de l'Homme et de la paix, avant de terminer sa carrière à la Francophonie au poste de Conseiller spécial du Secrétaire général de la Francophonie, le Président Abdou Diouf, chargé des affaires politiques et diplomatiques.

Elle exerçait ces fonctions parallèlement à celles qu'elle assumait dans les mêmes domaines à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne (Centre d'études juridiques et politiques du monde africain ; Centre d'études canadiennes ; Cycle d'études francophones).

Je souligne ces fonctions pour expliquer la logique qui unit les différentes décisions et actions de la Francophonie dans les différents domaines échus alors à Christine Desouches, et particulièrement entre les deux Déclarations de Bamako et de Saint Boniface qui demeurent dans une totale cohérence et une parfaite continuité.

La Déclaration de Bamako a été longuement et démocratiquement préparée. Gouvernementaux et sociétés civiles y ont largement participé. Le projet avait été fortement porté par le gouvernement du Mali. La Déclaration issue de la synthèse des travaux préparatoires a été adoptée à l'unanimité de tous les participants avec deux réserves, celles du Laos et du Vietnam sur l'article 2 (5) qui assimile démocratie et multipartisme, et celle de la Tunisie au sujet de l'interprétation de la notion de « rupture de la démocratie » et de celle de « violations massives des droits de l'Homme ».

La Déclaration de Bamako est une adhésion des États membres de la Francophonie à des valeurs et un engagement à donner une effectivité pratique à ces valeurs avec, à l'appui, prévention, sanctions et accompagnements.

La Déclaration en son article 3 (1) proclame que « Francophonie et démocratie sont indissociables » et reconnaît, à l'article 3 (2) « qu'il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie » et que « dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et les spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple ».

L'engagement des États à instaurer une vie politique apaisée entraîne dans cette Déclaration la condamnation de toute rupture de la démocratie. Une rupture de la démocratie peut être

caractérisée par une mauvaise gouvernance, c'est-à-dire un mauvais comportement de ceux qui sont au pouvoir, ou par un coup d'Etat ou un putsch.

Les sanctions prévues à l'article 5 (on parle de chapitre V dans certains textes), n'ont été jusqu'ici appliquées qu'aux putschs militaires. L'article 5 de la Déclaration de Bamako, dénommé chapitre V, a fait l'objet d'une Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration de Bamako », adoptée par le Conseil Permanent de la Francophonie (CPF), le 24 septembre 2001.

C'est là un élément très important de la Déclaration de Bamako et de la philosophie ayant guidé la Francophonie dans le champ de la préservation et de la stabilisation politique à l'intérieur de chacun des États membres.

Toute rupture de la démocratie fait l'objet de mesures destinées à « prévenir leur aggravation et à contribuer à un règlement » (article 5.2), notamment par l'envoi de facilitateurs avec l'accord préalable des autorités du pays concerné ; la saisine de la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF), puis du Conseil permanent de la Francophonie (CPF) qui peut condamner publiquement l'Etat concerné et exiger le rétablissement de l'ordre constitutionnel et la cessation immédiate de toute violation des droits humains. La suspension de l'Etat fautif est prononcée.

Ces sanctions sont accompagnées de toutes mesures d'assistance susceptibles d'aider l'Etat concerné à retrouver les marques de la démocratie et des droits de l'Homme : consultations, envoi d'experts de la Francophonie, fournitures... Le tout soit sur proposition de l'OIF, soit à la demande de l'Etat concerné.

Il faut dire que la Francophonie a manqué parfois de moyens financiers pour cet accompagnement, cependant que nombre d'Etats membres ont montré leur confiance dans l'accompagnement de la Francophonie. Je vais extraire de l'expérience deux exemples :

- En 1997, au Mali, il y a eu un « cafouillage » dans les élections qui connaissaient pour la première fois l'intervention de la Commission Electorale Nationale indépendante (CENI). Je coordonnais la mission d'observation de la Francophonie qui s'est transformée aussitôt d'une part en mission de conseil et d'autre part en mission de paix. La délégation francophone a fait la navette entre, d'un côté, les partis politiques d'opposition qui ne voulaient pas reconnaître l'élection du Président Alpha Oumar Konare et les partis politiques de la mouvance présidentielle et, de l'autre, le Ministère de l'Intérieur qui n'entendait pas collaborer avec la CENI au motif de l'indépendance de cette dernière, et la CENI elle-même.

– Le second exemple est fourni par l'élection présidentielle en Guinée, en 2010. Les protagonistes de cette élection qui ne faisaient confiance en aucun d'entre eux, ont demandé au Secrétaire général de la Francophonie de leur donner un expert pour la gestion de ladite élection et le regretté général malien, Sakia Sangare, a été envoyé pour présider la Commission électorale guinéenne.

La mise en œuvre de la Déclaration de Bamako a largement impacté et enrichi les valeurs adoptées par la Francophonie, à tel point que réflexions et débats ont abouti au concept de la « sécurité humaine » consacré à Saint Boniface, le 14 mai 2006, comme couronnement des valeurs de la Francophonie.

Le concept au départ découle de recherches faites par des universitaires et des diplomates sur la paix entre les États. Ces recherches ont abouti à la paix à l'intérieur des États et le concept a été largement développé par le PNUD dans son Rapport sur le Développement humain de 1994 qui annonce « en dépit de sa simplicité, le concept de sécurité humaine devrait révolutionner la société au XXI^e siècle » et le contenu du concept peut se résumer à l'affirmation suivante contenue dans la Déclaration de Saint Boniface : « les droits de tout être humain de vivre à l'abri du besoin, de la peur et dans la dignité ».

Le devoir de tout pouvoir politique à l'égard de ses citoyens se trouve ainsi fixé et le lien indissociable de la Déclaration de Saint Boniface avec la Déclaration de Bamako est fortement affirmé ainsi qu'il suit :

« Nous Ministres et Chefs de délégation des États et Gouvernements ayant le français en partage réunis à Saint Boniface les 13 et 14 mai 2006 dans le cadre de la Conférence ministérielle de la Francophonie sur la prévention des conflits et la sécurité humaine... ; Conscients de l'étape majeure que représente l'adoption de la Déclaration de Bamako de novembre 2000 pour l'affirmation de la Francophonie politique et l'approfondissement du dialogue et de la coopération entre nos États et gouvernements autour de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme ; et Reconnaisant la contribution significative de la mise en œuvre du dispositif de Bamako aux progrès accomplis dans la promotion de la paix au sein de l'espace francophone, dans une démarche tant de prévention structurelle que d'accompagnement des sorties de crise et des transitions »...

Les Déclarations de Bamako et de Saint Boniface sont et demeurent dans la droite ligne de tous les instruments internationaux des droits de l'Homme et leur actualité ne saurait être remise en cause. Car comme les droits de l'Homme, elles sont toujours d'actualité. Éléments déterminants et consensuels de l'identité francophone, elles doivent donc être appliquées par tous ceux qui se réclament de cette Communauté de langue et de valeurs.

Les seules questions à leur sujet sont celle-ci : Combien sont-ils d'Etats à y demeurer encore attachés et à procéder à leur stricte observance ?