CENTRE DE RECHERCHE
SUR LE CONGO-KINSHASA

Le choix du renoncement ou de la refondation

Par Esimba Ifonge

CERECK.ORG | NOVEMBRE 2026

Influencer & Améliorer les décisions publiques. Pour la RDC et l'Afrique.

RESUME

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'OIF traverse une crise normative majeure, tiraillée entre ses idéaux démocratiques et ses compromis géopolitiques. Du sommet de Kinshasa en 2012 aux retraits sahéliens de 2025, en passant par le paradoxe d'une direction rwandaise impliquée dans le conflit en RDC, sa crédibilité s'effondre désormais. À l'aube du sommet de Phnom Penh en 2026, l'institution doit choisir entre un renoncement définitif et une refondation structurelle urgente pour réconcilier ses actes avec ses valeurs fondatrices et restaurer son autorité morale internationale.

LA PROBLÉMATIQUE

Une parole solennelle contredite par la pratique

Depuis le sommet de Kinshasa en 2012, l'Organisation internationale de la Francophonie construit, sommet après sommet, un système de gouvernance à deux vitesses. D'un côté, une parole solennelle sur la démocratie et les droits humains, répétée à chaque échéance avec la régularité d'une liturgie. De l'autre, une pratique d'arbitrages géopolitiques qui la contredit méthodiquement.

L'ANALYSE

Trois mécanismes structurent cette faillite

Le premier tient à la fonction de légitimation que remplit, presque mécaniquement, l'accueil d'un sommet : recevoir l'événement vaut reconnaissance internationale, indépendamment du contenu réel du texte qui y est signé. Kinshasa en 2012 et Djerba en 2022 en constituent les illustrations les mieux documentées. Le deuxième tient à l'inégalité de traitement entre pays suspendus, que les intéressés eux-mêmes ont fini par transformer en argument politique : l'écart entre le sort réservé à la Guinée et celui infligé au trio sahélien a nourri la justification officielle avancée par l'AES pour quitter l'organisation en mars 2025. Le troisième mécanisme, le plus lourd de conséquences, tient à ce que la direction de l'organisation est occupée par la diplomatie d'un État partie à un conflit armé formellement condamné par une résolution unanime du Conseil de sécurité. Cette situation ne trouve aucun équivalent connu dans une organisation intergouvernementale comparable.

LA SOLUTION

Charte à sanctions automatiques, principe de récusation, coopération Sud-Sud

Refonder l'institution suppose d'abord de lui donner ce qu'elle s'est toujours refusée : une charte à sanction automatique, applicable dans les mêmes termes à tout pays hôte comme à tout dirigeant de l'organisation. Un principe de récusation s'impose ensuite : aucun État partie à un conflit armé formellement documenté par une résolution des Nations Unies contre un autre État membre ne devrait pouvoir occuper ou solliciter la fonction de secrétaire général tant que ce conflit demeure non résolu. Enfin, pour la RDC et les pays qui partagent cette expérience, la troisième voie s'ouvre du côté de la coopération francophone Sud-Sud : investir dans des espaces alternatifs, conçus comme des plateformes de souveraineté partagée entre pairs africains plutôt que comme de simples relais d'un centre de décision parisien.

Depuis le sommet de Kinshasa en 2012, l'Organisation internationale de la Francophonie construit, sommet après sommet, un système de gouvernance à deux vitesses. D'un côté, une parole solennelle sur la démocratie et les droits humains, répétée à chaque échéance avec la régularité d'une liturgie. De l'autre, une pratique d'arbitrages géopolitiques qui la contredit méthodiquement. Cette crise franchit un seuil qualitatif le 18 mars 2025, quand le Mali, le Burkina Faso et le Niger annoncent leur retrait de l'organisation en dénonçant son incohérence dans le traitement des pays suspendus. Elle atteint son point de rupture symbolique dans un fait que l'histoire retiendra pour son ironie tragique : l'institution censée faire des droits humains une priorité de l'espace francophone, engagement pris à Kinshasa précisément, est dirigée depuis janvier 2019 par une ancienne ministre des Affaires étrangères du Rwanda, pays que le Conseil de sécurité des Nations unies désigne, par une résolution votée à l'unanimité le 21 février 2025, comme soutien de la force armée qui occupe l'est de la République démocratique du Congo. Cette note établit ce diagnostic point par point, en dégage les logiques structurelles, et trace les voies possibles de sa refondation.

BAMAKO, LA PROMESSE ÉCRITE

La Francophonie institutionnelle s'est donné, par la Déclaration de Bamako de 2000 puis sa réaffirmation « Bamako+10 » à Montreux en 2010, un mandat rare parmi les organisations linguistiques : conditionner l'appartenance à une communauté culturelle au respect de principes politiques précis. Le texte de Bamako érige la démocratie, la bonne gouvernance et les droits humains en priorités centrales de l'organisation et prévoit, noir sur blanc, qu'un pays ayant organisé des élections contestées puisse se voir retirer le droit d'accueillir un sommet. Le XIVe sommet de Kinshasa, tenu du 12 au 14 octobre 2012, se déroule pourtant alors que le pouvoir du président Joseph Kabila, en place depuis 2001, n'a honoré aucun des engagements pris deux ans plus tôt à Montreux. L'élection présidentielle de 2011 fait l'objet de contestations massives sur sa régularité, les auteurs d'atteintes graves aux défenseurs des droits humains circulent sans être inquiétés, et l'Est du pays continue de subir des violences sexuelles et des massacres à grande échelle. Le sommet se conclut néanmoins, le 13 octobre 2012, par une Déclaration

de Kinshasa dans laquelle les États membres affirment vouloir faire des droits humains une préoccupation centrale de l'espace francophone.

Dès cette période, des observateurs notent déjà la difficulté de l'organisation à faire coïncider ses positions officielles avec la réalité du terrain qu'elle choisit pour les proclamer. Le texte est signé sur le lieu même de son propre démenti. Chronologie d’un renoncement

Six ans plus tard, à Erevan, l'organisation choisit son symbole. Le XVIIe sommet, tenu les 11 et 12 octobre 2018, désigne le second jour la ministre rwandaise des Affaires étrangères Louise Mushikiwabo au poste de secrétaire générale, en dépit de réserves exprimées sur la situation des libertés fondamentales et sur la place réelle de la langue française au Rwanda. À la même période, Reporters sans frontières documente, à l'encontre des journalistes rwandais critiques du pouvoir, un ensemble de pratiques répressives allant de la surveillance à des violences graves. Quatre anciens ministres français en charge de la Francophonie s'opposent publiquement à cette candidature, estimant que le régime rwandais ne correspond pas aux standards de respect des libertés que l'organisation revendique pourtant comme fondement de sa charte. Mushikiwabo prend ses fonctions le 1er janvier 2019, est reconduite sans concurrent le 19 novembre 2022 à Djerba, achève un second mandat complet, puis annonce en janvier 2026 sa candidature à un troisième mandat, avec l'appui officiel réaffirmé de Kigali.

Djerba, justement, offre son propre paradoxe. Le XVIIIe sommet s'y tient les 19 et 20 novembre 2022, un an après que le président Kaïs Saïed a suspendu le Parlement et gouverne par décrets, dans un contexte où une nouvelle Constitution, adoptée par référendum, concentre des pouvoirs étendus entre les mains du chef de l'État et rompt avec l'équilibre parlementaire en vigueur depuis 2014. Une partie de la presse tunisienne interprète alors la tenue du sommet comme la preuve que les puissances occidentales ajustent leur discours sur les valeurs en fonction de leurs intérêts stratégiques du moment, plutôt qu'en fonction d'une grille de lecture constante. Un éditorialiste tunisien résume cette période par une formule qui pourrait s'appliquer à l'ensemble de la trajectoire étudiée ici : l'écart croissant entre ce que la Francophonie proclame et ce qu'elle accepte concrètement de cautionner.

Entre 2020 et 2023, une série de coups d'État touche successivement le Mali, en août 2020 puis en mai 2021, la Guinée en septembre 2021, le Burkina Faso en janvier puis en septembre 2022, le Niger en juillet 2023 et le Gabon en août 2023. L'OIF suspend dans un premier temps quatre de ces pays de ses

instances ; le Gabon échappe à toute sanction. Le 24 septembre 2024, le Conseil permanent de la Francophonie prononce la levée totale de la suspension pour la Guinée, tandis que le Mali, le Burkina Faso et le Niger restent suspendus sans échéance de sortie fixée. C'est précisément cet écart de traitement que les trois pays sahéliens réunis dans l'Alliance des États du Sahel invoquent le 18 mars 2025 pour justifier leur retrait de l'organisation, retrait qui devient effectif six mois plus tard.

Pendant ce temps, en RDC, une guerre s'installe dans la durée sans que l'institution trouve la voix pour la nommer. Depuis mars 2022, le mouvement armé M23 mène une offensive dans le Nord- Kivu, et dès mars 2024 l'International Crisis Group estime qu'il contrôle environ la moitié de cette province. Début 2025, il prend successivement Goma puis Bukavu, chefs-lieux du Nord et du Sud- Kivu. Le 21 février 2025, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte à l'unanimité la résolution 2773, qui réclame le retrait du M23 de l'ensemble des zones sous son contrôle et appelle les Forces de défense rwandaises à cesser leur soutien au mouvement et à se retirer sans délai ni condition du territoire congolais. Face à cette situation, la seule réponse institutionnelle de l'OIF prend la forme d'une mission d'information déployée en juin 2025, qui se rend, après Kinshasa, à Nairobi, à Kigali puis à Lomé pour recueillir les positions des différents acteurs impliqués dans la médiation régionale, avant de produire un rapport assorti de recommandations. Aucune condamnation, aucune sanction, aucune prise de position n'est formulée par l'organisation à l'égard d'un État membre dont la diplomatie occupe, au même moment, la direction de l'OIF elle-même.

UNE RESPONSABILITÉ COLLECTIVE

Trois mécanismes structurent cette trajectoire. Le premier tient à la fonction de légitimation que remplit, presque mécaniquement, l'accueil d'un sommet : recevoir l'événement vaut reconnaissance internationale, indépendamment du contenu réel du texte qui y est signé. Kinshasa en 2012 et Djerba en 2022 en constituent les illustrations les mieux documentées. Le deuxième tient à l'inégalité de traitement entre pays suspendus, que les intéressés eux-mêmes ont fini par transformer en argument politique : l'écart entre le sort réservé à la Guinée et celui infligé au trio sahélien a nourri la justification officielle

avancée par l'AES pour quitter l'organisation en mars 2025. Le troisième mécanisme, le plus lourd de conséquences parce qu'il touche au cœur même de la fonction normative de l'institution, tient à ce que la direction de l'organisation est occupée par la diplomatie d'un État partie à un conflit armé formellement condamné par une résolution unanime du Conseil de sécurité. Cette situation ne trouve aucun équivalent connu dans une organisation intergouvernementale comparable, et la seule réponse apportée par l'OIF, une mission d'information dépourvue de tout mandat de condamnation, ne fait que la confirmer.

Cette lecture n'autorise pas pour autant une interprétation qui réduirait la crise à la responsabilité d'une seule dirigeante. La désignation de Louise Mushikiwabo en 2018 bénéficie d'un large soutien continental ainsi que de celui de la France, principal bailleur de l'organisation, engagée à l'époque dans un processus de réchauffement de ses relations avec Kigali sur le dossier mémoriel du génocide de 1994. La responsabilité de la sélectivité documentée se partage ainsi entre les chefs d'État qui reconduisent chaque année des textes dont ils connaissent la portée limitée, le principal bailleur qui privilégie ses équilibres diplomatiques bilatéraux, et les États africains membres qui continuent de siéger dans un dispositif dont plusieurs, depuis mars 2025, dénoncent pourtant ouvertement l'incohérence.

LES VOIX DE LA REFONDATION

Refonder l'institution suppose d'abord de lui donner ce qu'elle s'est toujours refusée à elle-même : une charte à sanction automatique. L'adoption effective, restée bloquée depuis le sommet de Djerba selon les sources consultées, d'une Charte de la démocratie et des droits de l'Homme assortie d'un mécanisme de sanction non discrétionnaire s'impose comme préalable, applicable dans les mêmes termes à tout pays hôte comme à tout dirigeant de l'organisation, sur la base du principe déjà posé, mais jamais tenu avec constance, par la Déclaration de Bamako de 2000.

Cette exigence en appelle une seconde, plus directement liée à la crise actuelle : un principe de récusation. Aucun État partie à un conflit armé formellement documenté par une résolution des Nations Unies contre un autre État membre, configuration établie entre le Rwanda et la RDC par la résolution 2773, ne devrait pouvoir occuper ou solliciter la fonction de secrétaire général tant que ce conflit

demeure non résolu. Poser ce principe reviendrait à faire de l'incompatibilité entre direction institutionnelle et conflit armé une règle plutôt qu'une évidence morale sans traduction juridique.

Pour la RDC et pour les pays qui partagent une expérience comparable de cette incohérence institutionnelle, la troisième voie s'ouvre du côté de la coopération francophone Sud-Sud : investir dans des espaces alternatifs, conçus comme des plateformes de souveraineté partagée entre pairs africains plutôt que comme de simples relais d'un centre de décision parisien. Et parce qu'aucune de ces réformes ne se décrète sans mémoire, une veille continue et sourcée de l'écart entre les déclarations et les actes de l'OIF, à l'image de la présente note, doit accompagner chaque sommet, afin de rendre visible, année après année, la répétition du schéma inauguré à Kinshasa en 2012.

PHNOM PENH, OU LE SECOND SERMENT

La Francophonie institutionnelle a eu, à Kinshasa en 2012, l'occasion de démontrer que la langue partagée pouvait porter une exigence politique réelle. Elle a choisi, à la place, de transformer cette exigence en rituel répété, et quatorze ans plus tard, l'institution censée placer les droits humains au cœur de l'espace francophone se retrouve dirigée par la diplomatie d'un État mis en cause par les Nations Unies pour l'occupation du pays même où cette promesse avait été prononcée.

Le XXe sommet, prévu à Phnom Penh fin 2026, place l'organisation devant une échéance qu'elle ne peut plus se permettre de manquer une seconde fois. La candidature de Louise Mushikiwabo à un troisième mandat y sera examinée au moment même où la résolution 2773 du Conseil de sécurité reste sans traduction concrète sur le terrain. Le choix du prochain secrétaire général ne relèvera donc plus d'un simple arbitrage protocolaire entre chancelleries : il constituera un test direct de la crédibilité normative de l'institution. Reconduire, sans condition ni examen, la diplomatie d'un État partie au conflit qui occupe une partie de la RDC reviendrait à acter, quatorze ans après Kinshasa et un an après le retrait sahélien, un renoncement définitif à la parole que l'organisation continue pourtant de prononcer. Refuser cette reconduction constituerait, à l'inverse, le premier geste concret capable de redonner un sens au texte proclamé en 2012, et de décider si Phnom Penh restera, dans la mémoire francophone, le lieu où

l'institution s'est enfin reprise, ou celui où elle a achevé de se perdre.

CENTRE DE RECHERCHE
SUR LE CONGO-KINSHASA

ANALYSES.
FORMATIONS.
DÉBATS.
PUBLICATIONS.

CERECK.ORG

CERECK est un think-tank dont la mission consiste à produire des idées, former des leaders, formuler des propositions et diffuser des savoirs pour façonner des solutions en réponse aux multiples défis congolais et africains.