

**PRÉSENTATION ..... 5**

de Stefania GANDOLFI

**PROBLEMATIQUE DE LA CONDITIONNALITE EN DROIT  
INTERNATIONAL ET DANS LES RELATIONS  
INTERNATIONALES..... 10**

de Maurice KAMTO

INTRODUCTION..... 10

I - UN MECANISME DU DROIT DES RELATIONS INTERNATIONALES .... 12

    A) *Formation* ..... 12

    B) *Nature et portée de la conditionnalité* ..... 16

II - UN INSTRUMENT DE POLITIQUE INTERNATIONALE ..... 17

    A) *Standard théorique de l'application de la conditionnalité* .... 18

    B) *Une application à géométrie variable*..... 20

**CONDITIONNALITE DEMOCRATIQUE ..... 24**

de Victor K. TOPANOU

I- DU DEVELOPPMENTALISME A LA THEORIE DE LA BONNE  
GOUVERNANCE..... 25

    A) *La théorie du développementalisme*..... 26

        1. Le volet économique du développementalisme ..... 26

        2. Le volet politique du développementalisme..... 27

    B) *La théorie de la bonne gouvernance*..... 28

        1. Le contenu de la théorie de la bonne gouvernance..... 28

        2. La conditionnalité démocratique..... 30

II- L'EFFECTIVITE DE LA CONDITIONNALITE DEMOCRATIQUE..... 33

    A) *Quelques cas d'application de la conditionnalité  
démocratique* ..... 33

        1. Les cas de sanction..... 33

        2. Les cas non sanctionnés ..... 34

    B) *La réduction de la démocratie* ..... 34

## Sommaire

---

CONCLUSION.....	35
<b>CONDITIONNALITE ET SOUVERAINETE.....</b>	<b>36</b>
de Marcelin Nguele ABADA	
ELEMENTS D'INTRODUCTION .....	36
I – LA SOUVERAINETE CONDITIONNELLE : UNE CONCILIATION ENTRE SOUVERAINETE OCTROYEE ET SOUVERAINETE ASSUMEE.....	41
A) <i>Le mythe de l'égale souveraineté des Etats dans l'ordre international ou la souveraineté octroyée.</i> .....	42
B) <i>La souveraineté assumée</i> .....	50
II- CONDITIONNALITES TOLERABLES ET CONDITIONNALITES INTOLERABLES .....	52
A) <i>Les remises en question tolérables de la souveraineté</i> .....	52
B) <i>Les remises en cause illicites</i> .....	55
<b>CONDITIONNALITE ET DROITS DES L'HOMME .....</b>	<b>58</b>
de Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU	
I- LA RECEPTION NATIONALE DE LA CONDITIONNALITE LIEE AU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX.....	65
A) <i>La promotion des droits de l'homme : condition de l'octroi des aides</i> .....	65
B) <i>L'organisation de la réception de la conditionnalité</i> .....	70
II- L'IMPOSSIBLE GARANTIE DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME APRES LA RECEPTION DE L'AIDE .....	72
A) <i>La portée limitée de la conditionnalité</i> .....	73
B) <i>Des améliorations possibles en vue de conforter le respect des droits de l'homme</i> .....	76
CONCLUSION.....	80

## Sommaire

---

### **LA CONDITIONNALITE ENVIRONNEMENTALE ..... 82**

de Jean Claude TCHEUWA

I- LA FORME JURIDIQUE DE LA CONDITIONNALITE VERTE.....	86
A) <i>La conditionnalité organique</i> .....	86
1. Au plan universel .....	87
2. Au plan régional.....	88
B) <i>La conditionnalité inorganique</i> .....	89
1. Dans un cadre bilatéral.....	89
2. Dans un cadre multilatéral .....	89
II- UNE CONDITIONNALITE ENVIRONNEMENTALE PROBLEMATIQUE. 90	
A) <i>Conditionnalité et souveraineté permanente sur les ressources naturelles</i> .....	90
B) <i>Conditionnalité et patrimoine commun de la nation</i> .....	92

### **CONDITIONNALITE DANS LE FINANCEMENT DES PROJETS EDUCATIFS..... 95**

de Assindie Sanzong MUNGALA

I- ANALYSE DES DIFFERENTES POSSIBILITES DE FINANCEMENT.....	97
DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE .....	97
A) <i>Introduction</i> .....	97
B) <i>Les différentes politiques possibles</i> .....	98
C) <i>Mécanisme de financement de l'éducation</i> .....	103
D) <i>La Crise de l'Enseignement supérieur</i> .....	108
E) <i>Le Développement humain et les contraintes financières</i> ....	109
II- L'EXPERIENCE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO EN MATIERE DE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT : LE PADEM .....	112
A) <i>Au niveau national</i> .....	114
B) <i>Au niveau international</i> .....	115
REFERENCES .....	116

## Sommaire

---

**LA CONDITIONNALITE DANS LA COOPERATION  
INTERNATIONALE..... 117**

de Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

**CONCLUSIONS ..... 120**

de Felice RIZZI

**LISTE DES PARTICIPANTS AU COLLOQUES DE YAOUNDE  
..... 130**

INVITES / INTERVENANTS ..... 130

ETUDIANTS ..... 131

SECRETARIAT ..... 132

ASSISTANCE ..... 132

## Présentation

Stefania GANDOLFI

Prof. d'Education comparée - Université de Bergamo

Aujourd'hui on est de plus en plus persuadé que la confiance en l'avenir dépend de la responsabilité des politiques nationales et internationales et, surtout, de ceux qui travaillent au niveau des communautés. En effet, les orientations émergeant des Pays du Sud nous font comprendre que les richesses des diversités locales demandent à être accueillies, promues et intégrées, sans renoncer à leurs spécificités, dans le chemin de l'humanité entière.

Tandis que la mondialisation à une seule dimension construit l'unité en répandant un modèle unique, la nouvelle mondialisation de la solidarité part des diversités, du potentiel endogène de chaque individu, de chaque groupe, de chaque peuple, pour bâtir l'unité comme résultat de la conciliation entre le global et le local.

Dans des sociétés redessinées par les migrations, où les frontières se sont estompées, où les connaissances et les cultures ont perdu leur aspect unidirectionnel au profit d'une pluralité d'identités, de valeurs, de formes de vie et d'agrégations sociales, où alliances, monopoles culturels, régions linguistiques sont de plus en plus une constante, l'université ne peut plus être exclusivement nationale, mais elle doit opérer par réseaux et tisser des échanges au niveau aussi bien régional qu'international.

Stefania GANDOLFI

---

Bâtir l'appartenance commune et promouvoir le diversité culturelles, ce sont les deux piliers de l'éducation. La diversité est le fondement des droits de l'homme, le sens profond de l'identité individuelle et des peuples ; et en même temps, elle est reconnaissance d'autres diversités, élargissement de l'appartenance, défense et partage des identités, de toutes les identités, en tant qu'expression unitaire du bien commun.

Le pari éducationnel est celui de considérer les individus et les collectivités comme autant des multiplicateurs des libertés, à savoir comme « un ensemble de potentialités qui, en se complétant et en interférant, se développe en un équilibre dynamique conflictuel, capable d'inventer, au fur et à mesure, des mécanismes de régulation: c'est en interférant que les libertés civiles, sociales, économiques et culturelles se régulent mutuellement, non en étant limitées dans un cadre pré-établi» .

De nouvelles frontières de coopération éducative internationale s'ouvrent à nos Universités, non plus centrées sur le soutien à des projets individuels, mais à travers la mise au point de stratégies de soutien institutionnel aux établissements de formation des différents Pays dans le respect des programmes de développement. La pédagogie du soutien institutionnel est, à la fois, une pédagogie du sujet, active et responsabilisante, et une pédagogie de l'institution, capable de structurer les relations qui sollicitent les autorités politiques, les faisant sortir de leur silence, de leur passivité, face aux avantages économiques que la

Stefania GANDOLFI

---

coopération amène, pour se persuader que le développement nous concerne tous et qu'elle est tout d'abord en nous-mêmes.

Les acteurs de l'éducation des Pays du Sud peuvent entrer ainsi dans les processus de la mondialisation : une mondialisation considérée comme participation à la construction commune de la société de la complexité.

C'est à partir de ces considérations que l'Université de Bergame a créé une « Chaire Unesco » pour approfondir la réflexion, orienter la recherche, former les personnes, fournir des occasions structurées d'approfondissement culturel et, surtout, coopérer avec des établissements de formation, des centres de recherche et des universités en Italie, en Europe et, notamment, dans les Pays du Sud.

Ses objectifs sont :

- La recherche et la formation aux niveaux national, européen et international sur les problématiques des droits de l'homme, de l'éducation interculturelle, de la démocratisation des relations internationales, du développement durable.
- La coopération internationale avec quelques Universités des Pays du Sud, notamment dans le domaine des politiques de promotion des droits de l'homme et des diversités culturelles.
- L'éducation interculturelle, en approfondissant les thèmes de la mondialisation, des migrations, des droits de l'homme, du respect des identités culturelles.
- Les politiques du partenariat aussi bien en Italie qu'avec les organisations des Pays du Sud, dans le but de servir les

Stefania GANDOLFI

---

individus et les collectivités grâce à la formation de compétences spécifiques. C'est là une façon d'apprendre ensemble par des « contrats de solidarité » qui partent d'en bas et qui s'élargissent en appliquant le principe de la subsidiarité qui est complémentaire du principe de solidarité.

La Chaire Unesco est née avec trois partenaires institutionnels à savoir :

- Université de Fribourg – Institut Interdisciplinaire d’Ethique et des Droits de l’Homme – Chaire Unesco pour les droits de l’homme et la démocratie
- Université de Dakar – Institut des Droits de l’homme
- Université de Cotonou – Chaire des droits de la personne humaine et de la démocratie

La série « Cahiers de la Chaire Unesco » vise à présenter les contributions des différents colloques internationales organisés en partenariat avec les Chaires Unesco africaines dont les thématiques s'articulent autour d'une interrogation clé, c'est-à-dire comment articuler les droits de l'homme et une coopération internationale fondé sur une éthique nouvelle reconnaissant pleinement l'autonomie et la responsabilité des pays en jeu?

Notre propos est celui d'attester que les sociétés africaines vivent leur propre histoire et s'efforcent de définir les priorités et leur rôle moteur dans le développement.

Stefania GANDOLFI

---

A partir de ce constat la perspective et la volonté de notre Chaire est d'aller de l'avant dans le partenariat; un partenariat qui est le fruit d'une relation d'écoute, de confiance, de responsabilité et de partage qui nous aide à réfléchir sur un 'code de conduite' basé sur le dialogue politique, le respect réciproque, la confiance, la transparence et l'appui institutionnel.

# Problématique de la conditionnalité en droit international et dans les relations internationales

Maurice KAMTO

Agrégé des Facultés de Droit  
Doyen de la F.S.J.P de l'Université de Yaoundé II

## INTRODUCTION

Le mot « conditionnalité » n'est pas un terme usuel de la langue française. Il s'agit d'un néologisme technique inventé par le jargon des institutions financières internationales.

Ce terme a néanmoins fait florès dans le langage international actuel et connaît une utilisation intensive dans des domaines variés. Ainsi parle-t-on de conditionnalité économique, certes, mais aussi de conditionnalité juridique, de conditionnalité écologique ou environnementale, et de conditionnalité politique qui englobe les exigences de réformes démocratiques ou conditionnalité démocratique, de la bonne gouvernance et de respect des droits de l'homme.

Dans le cadre du F.M.I et de la Banque Mondiale où le terme conditionnalité s'origine, il s'entend d'un « ensemble de mesures économiques correctives qu'un Etat s'engage explicitement à prendre en contrepartie du soutien financier qui lui est apporté »<sup>1</sup>. Cette définition limitée à

---

<sup>1</sup> *Dictionnaire de droit international public* (Sous la dir. de Jean Salmon), Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, .228.

Maurice KAMTO

---

l'origine aux rapports entre un Etat et ces institutions financières de Bretton Woods doit désormais être envisagée sur un plan plus général, car, le mot a désormais acquis le statut d'un concept dont le référent va au-delà de sa signification d'origine.

Sous ce rapport, le terme conditionnalité évoque « le fait qu'un prêt ou le rééchelonnement de dettes est subordonné à l'engagement pris par un emprunteur vis-à-vis du prêteur de respecter un certain nombre d'engagements »<sup>2</sup>.

La notion d'engagement contenue dans cette définition suggère que l'on est en présence d'une notion juridique internationale, dont il faudra cependant déterminer la nature juridique. Le maniement pratique de cette notion montre qu'il s'agit d'un moyen d'action qui opère dans le cadre de rapports internationaux asymétriques entre acteurs inégaux. Car la conditionnalité vise également à déclencher une modification du régime ou de l'environnement juridique existant par substitution<sup>3</sup>; l'objectif étant de créer les conditions permettant d'atteindre les résultats économiques assignés par les bailleurs de fonds à travers les changements opérés, au-delà du cadre juridique, dans le domaine institutionnel et politique et dans la gestion des ressources écologiques.

En somme, la conditionnalité apparaît, d'une part, comme un mécanisme du droit des relations internationales (I),

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Alain PIQUEMAL, « La notion de « conditionnalité » et les organisations internationales économiques et financières », in *Mélanges Paul TSOART*, Paris, Pedone, 1998, p.306.

Maurice KAMTO

---

d'autre part, comme un instrument de politique internationale (II).

C'est autour de ces deux idées que s'organisera la présente réflexion.

*I - Un mécanisme du droit des relations internationales*

Le phénomène de conditionnalité apparaît au départ dans le cadre d'un acte concerté international appelé « accord de confirmation ». Si le phénomène y est bien présent, le terme lui-même n'est guère employé. Le terme naît ensuite pour appréhender le fait. Il est alors généralement employé au pluriel ; on parlera alors des « conditionnalités » du F.M.I ou de la Banque mondiale, car il vise toujours non pas une, mais un ensemble de mesures à prendre par l'Etat bénéficiaire de l'assistance financière de l'une ou l'autre institution. La question qui se pose est celle de savoir quelle est sa nature et sa portée juridiques. Les conditions de formation des rapports conditionnés peuvent-elles déterminer celles-ci ?

*A) Formation*

La conditionnalité est une composante de l'« accord de confirmation » établi entre un Etat demandeur d'un prêt auprès du FMI ou de la Banque Mondiale et l'un ou l'autre de ces institutions, ou des clauses conditionnelles insérées d'une convention de prêt international signée entre un Etat demandeur et une institution internationale ou un Etat ou

Maurice KAMTO

---

un groupe d'Etats prêteur(s) dans le cadre des relations multilatérales ou bilatérales.

Le schéma classique de formation des engagements de conditionnalité est le suivant : la relation est enclenchée par une « lettre d'intention » de l'Etat demandeur auprès de l'institution de Bretton Woods. Cette lettre est adressée par les autorités de l'Etat en question au FMI pour indiquer l'action qu'elles entendent mener au cours de la période d'application du PAS pour lequel le soutien du FMI est sollicité, les réformes à entreprendre avant l'approbation de l'accord, les critères et le calendrier de réalisation à observer pour que les tirages puissent être opérés et les examens périodiques permettant au Conseil d'administration du FMI de vérifier la conformité des politiques suivies par rapport aux objectifs du programme.

A titre d'exemple, dans le cadre de son Programme de relance économique, le Gouvernement camerounais a adressé au FMI une lettre d'intention par laquelle il indiquait les actions qu'il entendait entreprendre afin de bénéficier de l'assistance du Fonds. Pour restaurer la compétitivité de l'économie, le Gouvernement camerounais avait décidé d'inverser son déclin et la paupérisation de ses populations des 8 dernières années, de rétablir les équilibres macro-économiques, intra-sectoriels et financiers, et de sortir de la crise économique que connaît le pays.

A la suite de la lettre d'intention, le FMI analyse en détail la situation économique du pays en cause ainsi que le P.A.S présenté par les autorités. Des négociations

Maurice KAMTO

---

s'engagent entre ce dernier et le Fonds en vue d'adapter le contenu du programme et les conditions du crédit aux perspectives de redressement de l'économie et de la balance de paiement.

Dans le cas du Cameroun, ces négociations ont conduit à la signature du 4<sup>e</sup> accord de confirmation de septembre 1995 entre le Cameroun et le FMI. Le Cameroun s'y engageait à mettre en œuvre le programme de réformes suivantes : (i) le réaligement de la parité du franc CFA aux fins de ramener le taux d'échange effectif réel à un niveau compatible avec le rétablissement des équilibres macro-économiques et une croissance durable ; (ii) l'adoption d'une politique de gestion de la demande intérieure qui permette de juguler l'inflation une fois effectuée les ajustements de prix résultant de la dévaluation ; (iii) la réduction de l'intervention de l'Etat dans l'économie ; et (iv) la poursuite du processus de libéralisation du commerce extérieur et l'élimination de toutes les contraintes pesant sur le libre fonctionnement des marchés de l'emploi des biens et des services.

Une fois les négociations bouclées, le dossier est soumis au Conseil d'administration du Fonds pour décision<sup>4</sup> par laquelle il engage le Fonds vis-à-vis du programme de redressement économique présenté par l'Etat concerné ; c'est ce que l'on appelle un « accord de confirmation » ou « stand-by agreement », qui donne à l'Etat bénéficiaire le

---

<sup>4</sup> V. J.J. Rey et E. Robert, *Les institutions économiques internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2<sup>e</sup> éd., 1997, p.152.

Maurice KAMTO

---

droit d'effectuer des tirages à concurrence d'un montant spécifié sur une période déterminée.

La nature juridique des accords de confirmation est controversée. Selon la doctrine officielle du FMI telle que présentée par son expert juridique, M. Gold<sup>5</sup>, et relayée par certains auteurs<sup>6</sup> l'accord de confirmation ou accord d'ajustement structurel n'est pas un accord international dans la mesure où il est de nature non contractuelle. Il s'agirait d'une décision unilatérale interne à l'organisation et non pas d'un engagement de celle-ci vis-à-vis de l'Etat sous ajustement. M. Gold veut bien concéder que c'est un gentleman's agreement sans valeur obligatoire pour le FMI<sup>7</sup>, mais dont on sait pourtant qu'il est très contraignant pour l'Etat bénéficiaire de l'assistance financière.

Cette position est contestée par la doctrine dominante en droit international, et en particulier en droit international économique, qui l'analyse généralement comme un véritable accord international avec toutes les conséquences juridiques qui peuvent s'y attacher dans l'ordre juridique international. En effet, les idées de manifestation de volonté et d'engagement réciproque qui sont à la base de tout accord international sont bien présentes dans l'accord de confirmation. Dans la mesure où aussi bien l'Etat que le FMI s'engagent par des promesses précises de faire ou de

---

<sup>5</sup> V. J. GOLD, *L'importance du caractère juridique des accords de confirmation du Fonds*, brochure FMI, n°35-F, 1980, p.42.

<sup>6</sup> V. A. Pellet, *Le cadre juridique de la vie économique internationale* cours FNSP, 1982-83, p.206.

<sup>7</sup> V. J. GOLD, *L'importance du caractère juridique ...*, *op.cit.*, p.42.

Maurice KAMTO

---

ne pas faire quelque chose, on se trouve bien en présence d'un acte concerté « dont les termes lient et le Fonds et l'Etat membre intéressé »<sup>8</sup>.

Cette nature conventionnelle de l'accord de confirmation, à la supposer établie, confère-t-elle une nature particulière à la conditionnalité ?.

*B) Nature et portée de la conditionnalité*

La conditionnalité serait-elle une règle de droit ? Certains auteurs parlent plus vaguement à cet égard des « principes de conditionnalité qui subordonnent l'octroi de l'assistance financière du Fonds à l'adoption de programme d'ajustement économique »<sup>9</sup>. Une terminologie sans rigueur de l'Assemblée générale du FMI tendrait à faire croire que la conditionnalité est une règle juridique. En effet, parlant de la mise en œuvre des P.A.S, l'Assemblée Générale du Fonds déclarait dans sa résolution 41/202 du 8 décembre 1986 que « l'application de la règle de la conditionnalité » devrait tenir compte des exigences propres à chaque pays. Mais si la conditionnalité est une règle juridique, comment une telle règle s'énoncerait-elle ? Si on la formule comme suit : « l'institution A s'engage à mettre tels droits de tirage ou tel montant de financement à la disposition de l'Etat X si celui-ci met en œuvre telles

---

<sup>8</sup> D. Carreau, P. Juillard, *Droit international économique*, Paris, LGDJ, 4<sup>e</sup> éd., 1998, p.612.

<sup>9</sup> Jean Touscoz, « Les Nations Unies et le droit international économique. Rapport introductif », Colloque SFDI de Nice, Paris, Pedone, 1986, p.44.

Maurice KAMTO

---

mesures auxquelles il a souscrit »..., alors la règle de la conditionnalité se confondrait avec le contenu substantiel de l'accord d'ajustement structurel. Son non respect correspondrait par conséquent à une violation d'un engagement contractuel ou conventionnel.

Une telle conception est parfaitement envisageable d'un point de vue juridique. Toutefois, on voit bien que la conditionnalité internationale est bien plus qu'une norme juridique gouvernant des rapports de type contractuel. Elle est ou est devenue un instrument de politique internationale utilisé, soit de façon autonome par les institutions financières internationales, soit indirectement par les principaux contributeurs à ces institutions.

#### *II - Un instrument de politique internationale*

Approchée de la sorte, la conditionnalité révèle son ambivalence ; car d'instrument juridique de caractère conventionnel, il apparaît ici comme un acte imposé servant de levier à la politique d'une institution, d'un Etat ou d'un groupe d'Etats dans le cadre de relations asymétriques entre un pouvoir dominant et une entité subissante. A cet égard, bien que le standard théorique des exigences liées à l'application de la conditionnalité ait été dégagé, on constate que la conditionnalité constitue, dans sa mise en œuvre pratique, le levier d'une politique internationale à géométrie variable.

Maurice KAMTO

---

*A) Standard théorique de l'application de la conditionnalité*

Face aux critiques réitérées et au demeurant fondées de l'inadaptation et quelquefois de l'inefficacité des PAS à raison d'une application uniformisée ou standardisée – en tout cas désincarnée – des solutions préconisées, les instances du FMI ont recommandé certaines orientations devant guider l'élaboration et la mise en œuvre des PAS.

Ainsi, dans sa résolution 4/202 du 8 décembre 1986 déjà citée, l'A.G. du Fonds prescrit :

« Sur le plan intérieur, dans le cadre des priorités et objectifs nationaux de développement des processus d'ajustement et des aménagements de structure efficaces qui soient axés sur la croissance, il devrait être tenu dûment compte des besoins économiques et sociaux et des exigences du développement de chaque pays dans l'application de la règle de conditionnalité. (Coopération économique internationale renforcée destinée à résoudre les problèmes de dette extérieure des pays en voie de développement. A.G. Rés. 41/202 du 8 décembre 1986).

« Le Comité prie instamment le Conseil d'administration de poursuivre l'examen de tous les aspects de la conditionnalité dont les financements du FMI sont assortis pour veiller à ce que, sans être affaiblie, elle porte désormais sur les points les plus essentiels, elle rehausse l'efficacité des programmes bénéficiant de l'appui du FMI, et elle tienne dûment compte de la situation particulière

Maurice KAMTO

---

des pays membres ainsi que de leurs capacités d'exécution »<sup>10</sup>.

Cet assouplissement des conditions d'application de la conditionnalité a amené le FMI à accompagner les PAS d'une dimension sociale. Concrètement, les pays sous ajustement structurel, en particulier ceux admis à l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), doivent élaborer un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) exposant les mesures de lutte contre la pauvreté, et susceptibles donc d'atténuer les rigueurs du P.A.S.

Mais cette prise en compte de la dimension sociale ne fait pas disparaître la conditionnalité. Celle-ci reste un levier entre les mains des bailleurs qui le manie en fonction du résultat qu'ils souhaitent obtenir dans tel domaine de la réforme économique. C'est au regard des conditionnalités que l'on déclarera que tel pays sous ajustement n'a pas atteint le « point d'achèvement » qui permet d'obtenir des allègements voire des annulations de la dette d'un pays.

Ce levier de la conditionnalité constitue une arme redoutable dont les effets ne se limitent au terrain économique : le renforcement de la conditionnalité dans un contexte donné peut créer des tensions politiques et entraîner la chute d'un gouvernement. Les bailleurs en sont conscients ; et derrière le FMI et la Banque mondiale, ce sont les bailleurs bilatéraux, en l'occurrence les pays occidentaux les plus riches, qui s'en servent aux fins de

---

<sup>10</sup> Comité monétaire et financier international, communiqué du 24 septembre 2000. *Bull. F.M.I.*, octobre 2000, p.315.

Maurice KAMTO

---

leurs propres politiques dans tel pays sous ajustement dans lequel ils ont des intérêts importants à sauvegarder. C'est pourquoi l'on observe souvent une application à géométrie variable de cet instrument réputé pourtant conçu dans l'intérêt des pays qui recourent au P.A.S.

*B) Une application à géométrie variable*

La conditionnalité du FMI n'a pas du tout le même contenu dans le cadre du P.A.S avec les pays pauvres et dans le cadre des programmes d'ajustement ou de stabilisation avec les pays développés. Elle ne s'applique pas aussi facilement à ceux-ci qu'à ceux-là. C'est le sens de la formule suivante de l'expert juridique du Fonds, M. Gold : « Les membres eux-mêmes (i.e. du FMI) éprouvent quelques difficultés à imposer une conditionnalité à leurs pairs souverains »<sup>11</sup>. L'emploi de l'expression « pairs souverains » est ici hautement significatif, contrairement à ce que l'on a pu en dire<sup>12</sup>. Les exemples produits par l'auteur pour illustrer cette difficulté étant tous tirés des pays développés, cela donne en effet à penser que l'auteur créditerait ces pays d'une souveraineté dont ne jouiraient pas les pays en développement.

---

<sup>11</sup> J. GOLD *Le bon fonctionnement des finances internationales, la protection des accords de confirmation du FMI et la rédaction des accords de prêts privés*, Série des brochures, n°39, FMI, Washington D.C., 1982, p.6 ; italiques ajoutées.

<sup>12</sup> J-M SOREL, *Les aspects juridiques de la conditionnalité du Fonds Monétaire International*, Thèse, Droit, Paris XII, 1990, 2t., p.632.

Maurice KAMTO

---

Au reste, on note un changement de la base de la conditionnalité aujourd'hui par rapport à celle qui prévalait au moment de son instauration. Elle ne consiste plus en une simple complémentarité justifiée par des problèmes conjoncturels, elle prend désormais en compte la nécessité d'un ajustement à moyen terme de nature structurelle. En outre, la conditionnalité ne répond plus à un souci d'ajustement international entre pays déficitaires et pays excédentaires, elle vise uniquement les pays déficitaires qui doivent présenter des programmes d'ajustement nationaux avec des mesures politiques internes<sup>13</sup>. C'est en cela qu'elle est devenue essentiellement l'affaire des pays pauvres, aucun pays développé n'étant disposé à accepter qu'un appui financier du Fonds s'accompagne d'une immixtion dans sa politique intérieure, c'est-à-dire dans ce qui relève de son « domaine réservé » au sens du droit international. Derrière le P.A.S, le FMI propose voire impose aux pays pauvres un modèle de développement de la généralisation duquel il attend une harmonisation des relations économiques internationales<sup>14</sup> sous la bannière du néolibéralisme. L'Etat sous ajustement voit donc son libre choix du modèle économique bridé par les contraintes d'une conditionnalité qui a cessé d'être strictement économique ou financière. L'aspect le plus significatif de cette évolution de la conditionnalité au plan juridique, c'est précisément que

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp.609-610.

<sup>14</sup> V. M.F. L'HERITEAU, *Le FMI et les pays du Tiers Monde*, Paris, PUF, 1986, p.129.

Maurice KAMTO

---

« le Fonds a réussi à faire de cet instrument, un « levier » grâce auquel il peut réclamer l'application de politiques « rigides »<sup>15</sup>. Autrement dit, le FMI a réussi à faire – spécialement vis-à-vis des pays pauvres d'Afrique – une application ferme voire contraignante d'un instrument formellement non contraignant.

C'est que la conditionnalité est devenue un véritable instrument de politique internationale des pays riches qui avancent souvent masqués derrière les institutions de Bretton Woods, et parfois à visage découvert lorsqu'ils veulent faire ressentir plus directement leur poids à un gouvernement. Mais même entre pays en développement cette arme n'est pas utilisée de la même façon. Au gré des intérêts en cause, elle sera maniée avec souplesse ou au contraire de façon rigide, les critères politiques n'étant jamais uniformes. Car il arrive que l'on ferme les yeux sur le déficit démocratique d'un régime sans parti politique comme celui de l'Ouganda que l'on présente comme un bon élève du FMI, alors que dans le même temps l'on applique avec une extrême rigueur les conditionnalités contre des régimes qui font des efforts pour faire fonctionner la démocratie pluraliste dans un contexte de grande pauvreté.

Il faut bien voir qu'on est dans un jeu de dupes. Où d'un côté, les pays développés organisent l'endettement inconsidéré et économiquement irrationnel des pays en développement, participent à leur insolvabilité par le

---

<sup>15</sup> J-M SOREL, *op.cit.*, p.212.

Maurice KAMTO

---

détournement des fonds qui dorment dans les institutions bancaires étrangères, et de l'autre, tels des pompiers pyromanes, volent à leur secours au moyen de l'ajustement structurel dont on voit bien, qu'à de très rares cas, il conduit généralement dans une impasse. Mais pour les pays pourvoyeurs d'aide, le résultat n'est-il pas atteint ? Car, comme ils mettent les fonds pour l'ajustement, ils veulent en contrôler l'utilisation. On assiste alors au retour des experts et conseillers de toutes sortes qui quadrillent les administrations des pays pauvres sous ajustement ; retour aux années 1960 où les pays décolonisés étaient proclamés indépendants mais continuaient, de fait, à être gérés par les pays riches, en l'occurrence les anciennes puissances coloniales. On ne peut penser autrement quand on constate aujourd'hui que la Banque Centrale ou le Trésor public dans certains pays africains sous ajustement structurel ont été ou sont encore dirigés par des ressortissants de pays bailleurs de fonds bilatéraux. On doit se rendre à l'évidence que les conditionnalités dans un contexte d'ajustement structurel constituent une nouvelle forme de tutelle internationale qui se drape du voile pudique des réformes économiques indispensables et consenties par l'Etat sous-développé. Pauvreté et souveraineté font définitivement mauvais ménage<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> V. Maurice KAMTO, « Pauvre et souveraineté dans l'ordre international contemporain », in *Mélanges Paul ISOART, op. cit.*, pp.284-305.

## Conditionnalité démocratique

Victor K. TOPANOU

Maitre-Assistant; FADESP / UAC

Au lendemain des indépendances, des pays africains au Sud du Sahara, à l'exception notoire de la République Sud Africaine la question du développement a été d'emblée placée au centre des principales préoccupations des responsables politiques. Il était apparu qu'une indépendance politique sans indépendance économique n'était qu'un leurre; dès lors, il s'est opéré une mobilisation générale de toutes les forces, qu'elles soient politiques, économiques, sociales culturelles ou intellectuelles. Toutes ces synergies se sont incarnées et exprimées à travers différentes théories, véritables reflets d'une conception collective à des moments donnés, des questions de développement. Ainsi de 1960 à 1990, on est passé de la théorie du développementalisme (1960) à la théorie de la bonne gouvernance (1990) en passant par les théories du dépendantisme (1970), de l'interdépendantisme (1975) et les différentes approches conceptuelles des nations Unies, qu'il s'agisse du développement économique et du Nouvel Ordre Economique International (60-75), du développement humain (1991), du développement durable (1992), du développement culturel (1993) ou du développement social (1995).

Mais cette profusion d'approches théoriques et conceptuelles exprime bien un malaise, une difficulté certaine à avoir une emprise certaine sur la question du

Victor K. TOPANOU

---

développement et la théorie de la bonne gouvernance qui prône la conditionnalité démocratique n'est que l'expression de l'actuelle conception collective dominante de la question du développement.

Mais comment en est-on arrivé là ? Autrement dit, quel bilan global peut-on faire des précédentes approches théoriques et conceptuelles et à tout le moins de l'approche dominante ? Ensuite quel est le contenu de cette nouvelle approche et quelles en sont les sources ? Enfin a-t-elle déjà produit des effets et quelle première évaluation peut-on en faire ? Voilà autant de questions auxquelles je tenterai de répondre dans mon développement et pour y parvenir je tenterai de les regrouper en deux parties. Dans une première partie intitulée « du développement à la théorie de la bonne gouvernance », je reviendrai, d'une part, sur une rapide présentation critique du développementalisme qui a structuré le débat intellectuel de façon quasi exclusive dans les années 60 et de façon incidente jusqu'à nos jours et, d'autre part, sur le principe de la conditionnalité démocratique à travers son énoncé et ses sources. Dans une seconde partie intitulée « l'effectivité de la conditionnalité démocratique », j'aborderai respectivement la fonction évaluative de la notion démocratie et son application concrète à travers certaines expériences, passées ou en cours.

#### *I- Du développementalisme à la théorie de la bonne gouvernance*

Je vais m'appesantir dans cette partie successivement sur la théorie du développementalisme (A) d'une part, et sur la

Victor K. TOPANOU

---

théorie de la bonne gouvernance (B), d'autre part étant entendu que ni le dépendantisme des années 70 ni même les diverses conceptuelles, aussi bien de l'OUA (actuelle U.A.) à travers le Plan d'Action de Lagos (80) que des Nations Unies à travers les développement économique humain, culturel, durable et social n'ont réussi à ébranler les piliers politiques de la théorie du développementalisme.

*A) La théorie du développementalisme*

Elle a deux volets; un volet économique (1) et un volet politique(2).

*1. Le volet économique du développementalisme*

Les développementalistes considèrent que les effets des grandes dynamiques de la modernisation tels qu'ils se sont manifestés en Europe et en Amérique du Nord seraient les mêmes en Afrique ; ils postulent d'un parangon universaliste de facture occidentale aux termes duquel les besoins de l'Homme sont universels, et que pour ce faire, le paysan béninois camerounais ou autre aurait les mêmes besoins que le paysan italien, américain ou autre. Les pays africains ont alors systématiquement investi tous leurs capitaux dans l'achat d'industries clés en main, souvent mal adaptées à leurs besoins et à leur milieu. Ainsi d'Abidjan à Yaoundé, de Cotonou à Alger ont fleuri des usines, des « éléphants blancs » qui à l'heure du bilan, se sont révélés êtres des catastrophes car, moins qu'un transfert de technologie, il s'est agi d'une délocalisation

sans aucune contrepartie bénéfique pour l'Afrique. Ce faisant les développementalistes ont négligé les dynamiques internes à chaque société, assimilé le développement à l'évolutionnisme et ignoré paradoxalement, du moins dans leur littérature, les données internationales du développement. Mais autant les incohérences de la dimension économique de cette théorie ont été superbement souligné par les dépendantistes autant la dimension politique a fait l'objet d'un quasi consensus.

## *2. Le volet politique du développementalisme*

Les développementalistes considèrent que le régime politique le mieux à même d'assurer le redressement économique rapide et efficace d'un pays est en général un régime fort débarrassé de toute contradiction interne, unique creuset où toutes les forces vives de la Nation sont invitées à unir leurs forces: en somme une dictature éclairée. Dès lors la période post-indépendance marquée par une tentative de construction d'une démocratie multipartite a été très vite refermée par la reprise en mains de l'espace politique par l'Armée pour l'essentiel et des régimes civils à fondement militaire accessoirement. Partout en Afrique subsaharienne le Parti unique et les régimes militaro-civils ont été instaurés pour assurer le développement économique et ce, au mépris des droits de l'Homme et des libertés publiques. L'Etat policier qui en est issu était non seulement au-dessus des lois mais aussi et surtout, édictait des lois scélérates et liberticides.

Victor K. TOPANOU

---

A l'heure du bilan à la fin des années 80, soit après trente ans d'application du développementalisme politique la sanction est sans appel : on est parti dans les années 60 de la logique de développement à celle de la lutte pour la réduction de la pauvreté (2000) en passant par celle des programmes d'ajustement structurel (80). Les systèmes bancaires étaient en faillite, les systèmes éducatifs en déliquescence avancée le chômage battait tous les records au point de faire le lit de l'Afropessimisme. Contrairement à l'Asie, l'Afrique a plus que sombré et le régime fort a de par sa nature durablement structuré la mentalité des africains ; et de ce point de vue, le développementalisme d'essence libérale rejoignait le dépendantisme d'essence marxiste. C'est face à ce bilan de trente ans que la théorie de la bonne gouvernance a été conçue comme une nouvelle approche de solution pour le développement.

*B) La théorie de la bonne gouvernance.*

Avant d'être une nouvelle approche de solution, la théorie de la bonne gouvernance a été initialement formulée pour exprimer le constat de la mauvaise gestion des affaires publiques en Afrique subsaharienne. Une rapide présentation de la théorie (1) permettra de mieux appréhender la notion de conditionnalité démocratique (2).

*1. Le contenu de la théorie de la bonne gouvernance.*

La bonne gouvernance peut être entendue comme étant « un processus complexe et dynamique dans lequel une variété d'éléments sont liés et interdépendants. Ce

processus concerne quatre composantes et recouvre quatre domaines. Les quatre composantes sont la légalité et la primauté du droit, la participation des citoyens, la responsabilité et l'obligation de rendre compte ; en revanche, les quatre domaines sont le politique, l'administration, l'économie et la vie locale. L'intérêt de cette approche est de mettre l'accent sur la complexité de la notion en même temps qu'elle couvre toutes les sphères de la vie publique. De ce fait, la notion de gouvernance recouvre largement celle de la démocratie et si les deux ne sont pas identiques, elles se conditionnent et se renforcent mutuellement car si la bonne gouvernance ne peut éclore et s'épanouir que dans un système démocratique, elle a besoin de la bonne gouvernance pour avoir un contenu réel et concret. Néanmoins cette définition présente l'inconvénient de réduire la gouvernance en un processus car un processus est toujours nécessairement limité dans le temps et comme tel, il a un début et une fin. Or la bonne gouvernance ne saurait être perçue comme une solution temporaire; elle est un mode de gestion, une option de vie et comme telle, elle doit toujours avoir cours : c'est la déviance qui est une exception critiquée voire condamnée. Ainsi, cette approche peut être valablement complétée par une seconde qui considère la gouvernance comme le remède à la concentration des pouvoirs et à la centralisation du pouvoir en privilégiant le rôle médiateur de la société civile. Ainsi dans la théorie de la bonne gouvernance, il est abondamment fait allusion à la société civile seule à même

de conférer une légitimité aux décisions du pouvoir politique. Dans cette logique, la théorie de la bonne gouvernance implique des relations entre trois principaux acteurs que sont l'Etat la société civile et le secteur privé ; comme on le voit il n'est nullement fait allusion aux collectivités décentralisées.

*2. La conditionnalité démocratique.*

Par conditionnalité démocratique, les partenaires au développement entendent conditionner l'octroi de leur aide aux efforts de démocratisation des pays africains au Sud du Sahara. Historiquement, l'énoncé de la conditionnalité démocratique remonte à la Conférence franco-africaine de la Baule du 20 au 22 Juin 1990 au cours de laquelle le Président français François MITTERRAND avait clairement indiqué que l'aide française allait désormais être liée aux efforts de démocratisation de ces pays. Certes on peut toujours essayer de remonter l'histoire de la notion de conditionnalité à la période de la guerre froide ; certes on peut toujours essayer de souligner que le Sommet de la Francophonie de la Porte de Chaillot a atténué la portée du discours de la Baule, mais cette rencontre marque incontestablement le point de départ de la conditionnalité démocratique.

Cette conditionnalité est édictée aussi bien par les partenaires bilatéraux du Nord, tels la rance l'Allemagne les pays nordiques et les Etats-Unis que par les partenaires multilatéraux, qu'ils soient du Nord ou du Sud et qu'il s'agisse d'institutions financières ou politiques,

Victor K. TOPANOU

---

francophones ou anglophones. On peut citer pêle-mêle la Déclaration de Bamako (Francophonie), la Déclaration d'Hararé (Commonwealth), l'Union Africaine la Cedeao, le FMI et la Banque Mondiale ou encore l'Accord ACP/CE de Cotonou.

Il s'agit pour la plupart d'accords politiques qui n'ont aucune valeur contraignante et dont la violation n'ouvre droit à aucune poursuite judiciaire ; dans le pire des cas, cela conduit à une rupture de relations diplomatico-économiques et l'ouverture immédiate de négociations en vue de sortir de l'impasse.

La conditionnalité démocratique s'exprime dans la plupart des textes dans deux situations distinctes; ainsi par exemple aux termes du point 5 de la Déclaration de Bamako (Francophonie), l'Organisation distingue deux cas à savoir, d'une part, le cas d'une crise de la démocratie ou de violations graves des droits de l'Homme et, d'autre part, le cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme. Dans le premier cas, il est prévu l'envoi de facilitateur tandis que dans le second cas, des actions aussi bien administratives que politiques sont prévues pouvant aller jusqu'à des sanctions. Sur le plan administratif, le Secrétaire Général saisit immédiatement le Président de la Conférence ministérielle et inscrit la question immédiatement à l'ordre du jour du CP. Sur le plan politique, il confirme la rupture de la démocratie ou l'existence de violations massives, les condamne publiquement, exige le rétablissement de l'ordre constitutionnel ou l'arrêt immédiat de ces violations envoie

Victor K. TOPANOU

---

si possible une mission d'information et de contact chargé de rédiger un rapport. Quand au Conseil Permanent de la Francophonie, il peut en guise de sanction, refuser de soutenir les candidatures présentées par le pays concerné, refuser la tenue de manifestation ou conférence de la Francophonie dans le pays concerné, recommander la réduction des contacts intergouvernementaux, suspendre la participation des représentants des pays concernés aux réunions des instances, suspendre la coopération multilatérale francophone et proposer la suspension des pays concernés de la Francophonie en cas de coup d'Etat militaire contre un régime issu d'élections démocratiques. Ce qui suppose implicitement que la Francophonie préconise les coups d'Etat mais contre les régimes issus d'un coup d'Etat.

En ce qui concerne l'Accord de partenariat ACP-CE, il prévoit en son article 96 une situation comme condition d'application de la conditionnalité démocratique, la seule situation de manquement à une obligation découlant du respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit (visé à l'article 9 par. 2). Dans cette hypothèse, trois niveaux d'action: d'abord l'ouverture de consultations qui ne sauraient durer plus de soixante jours. Ensuite quand les négociations n'aboutissent pas, il est procédé à la prise de mesures appropriées c'est-à-dire en conformité avec le Droit International et proportionnel à la violation et enfin la suspension n'intervient qu'en dernier recours.

Victor K. TOPANOU

---

Toutes ces formulations montrent bien qu'il s'agit avant tout d'une disposition politique sans aucune contrainte d'ordre juridictionnel dès lors on peut faire un premier bilan pour en évaluer la pertinence.

*II- L'effectivité de la conditionnalité démocratique.*

J'aborderai successivement quelques exemples d'application de la conditionnalité démocratique (A) et le développement de la fonction évaluative de la démocratie (B).

*A) Quelques cas d'application de la conditionnalité démocratique.*

J'aborderai les cas dans lesquels on a abouti à des sanctions (1) et ceux dans lesquels on est pas allé aux sanctions (2).

*1. Les cas de sanction.*

J'évoquerai trois que sont le Nigeria de Sani ABACHA le Zimbabwe et le Togo.

Le Nigeria de Sani Abacha avait en effet été suspendu du Commonwealth pour violation massive des droits de l'Homme et entrave à la démocratie. Le Nigeria n'a été ré-intégré qu'à la faveur du processus démocratique.

De même le Zimbabwe est exclu du Commonwealth depuis quelques années à la suite de la réforme agraire et son lot d'oppressions. Il est toujours sous le coup de cette suspension.

Victor K. TOPANOU

---

Enfin la coopération entre le Togo et l'Union Européenne est suspendue depuis 1993 et ce n'est que depuis le mois dernier qu'une nouvelle série de négociations ont repris.

Il apparaît que les sanctions ne sont déclenchées qu'en cas de violations incontestées et en cela les médias jouent un rôle important dans le mécanisme déclencheur des procédures. Faute de quoi seuls les Etats seront à même de se dénoncer; ce quine garantit pas une efficacité.

*2. Les cas non sanctionnés.*

J'évoquerai essentiellement la Centrafrique et accessoirement Madagascar et les Comores.

Le coup d'Etat en Centrafrique n'a donné lieu à des réactions mitigées; seule l'Union Africaine a sanctionné; aucune sanction au contraire, n'est venue des autres organismes; on a même pu parler de coup d'Etat légitime.

Au Comores la Francophonie a même pu intervenir contre la volonté de la population au point qu'elle a dû finir par faire profil bas.

Il en a été de même à Madagascar où manifestement le peuple soutenait le Président RAVALOMANAN contre le principe de conditionnalité édicté par les Organismes internationaux; ceci a même donné lieu à des déchirements internes entre Wade et Obasandjo.

*B) La réduction de la démocratie.*

Je ne reviendrai pas ici sur les définitions de la démocratie. Il s'agit juste de rappeler que la démocratie a deux fonctions, l'une analytique et l'autre évaluative. La fonction

Victor K. TOPANOU

---

analytique fait appel à des concepts tandis que la fonction évaluative s'entend au sens où il est saturé de connotations positives au point que tous les régimes y compris les plus corrompus et les plus dictatoriaux la revendiquent, l'instrumentalisent et se l'approprient. Aujourd'hui, il est de bonne guerre de revendiquer l'étiquette, le label démocratie si l'on veut avoir accès à la rente internationale; ainsi le Togo se dit démocratique même si personne ne le croit le Cameroun, le Zimbabwe en disent de même.

La charge fortement politique de cette notion lui confère une dose non négligeable de complaisance ; ainsi au nom du fameux label, l'on a fermé les yeux sur les fraudes électorales massive lors des dernières élections présidentielles de 2001 au Bénin.

Et c'est cette fonction évaluative qui a développé le métier d'observation d'élection qui se terminent en général presque toujours bien. Les communiqués sont négociés à coups d'espèces sonnantes et trébuchantes comme ce fut le cas récemment au Togo.

#### *Conclusion*

La notion de conditionnalité démocratique est une notion hautement politique; elle est manipulée au gré des intérêts de ceux qui en usent. Elle a contribué à renforcer la fonction évaluative de la démocratie en développant le métier d'observateurs d'élections et autres. Il reste encore à prouver qu'elle peut permettre un développement rapide des pays africains.

# Conditionnalité et souveraineté

Marcelin Nguele ABADA

Docteur en Droit Public habilité à diriger les recherches  
Université de Paris I Panthéon Sorbonne  
Chargé de cours à l'Université de Yaoundé II

## *Elements d'introduction*

Conditionnalité et souveraineté. Voilà deux notions qui se disputent le nouveau chantier des relations internationales post guerre froide.

Si la notion de souveraineté est plus ancienne, elle a été reçue en Droit des relations Internationales (Charte des Nations Unies, article 2 paragraphe 1er ). Les Etats, sujets privilégiés du droit international attachent une importance particulière à cette notion, puisque celle-ci organise les relations internationales.

Le concept de conditionnalité fait son entrée dans les relations internationales dans la seconde moitié du 20e siècle. Si cette notion a pu être invoquée avant cette période, sa systématisation est plus récente, suscitant d'ailleurs émoi, confusion et parfois abus.

La conditionnalité suppose la réalisation préalable d'une action, un comportement, une attitude, afin de bénéficier d'une aide ou d'un appui quelconque. Il y a dans la conditionnalité un rapport quasi contractuel entre deux ou plusieurs parties : ceux qui posent des conditions et ceux qui doivent les remplir.

En principe, en matière d'aide, l'acceptation des conditions crée des obligations entre les parties, la réalisation de ces

obligations par l'une de parties et la réalisation de l'appui sollicité par l'autre.

A priori, la condition n'est pas déjà une obligation ; c'est l'acceptation de cette condition qui crée l'obligation. C'est peut être à partir de là qu'il est possible de développer la question de la qualification normative de la conditionnalité dans les rapports internationaux.

Par ailleurs, la souveraineté est un principe abstrait qui désigne l'instance détentrice de l'autorité légitime. Elle est pour reprendre le doyen KAMTO citant le Professeur Paul ISOART : « l'expression d'une volonté : celle de rester maître chez soi, mais aussi d'un pouvoir, celui de la nation ...de fixer librement, sans contraintes extérieures, les règles qui déterminent à la fois le comportement de ses gouvernants, et la vie de ceux qui constituent la nation » (Mélanges Paul ISOART, 1996).

La souveraineté conçue comme affranchissement de toute forme de contrainte a-t-elle encore un sens dans une logique de conditionnalité qui elle, est conçue comme un choix imposé, d'un modèle de comportement ?

Lorsque l'on observe les relations internationales contemporaines, on se rend compte que les conditionnalités développées visent globalement les pays du tiers-monde : pays sous-développés, en développement, à revenus intermédiaires, les moins avancés, et comme nouvelle catégorie : les Pays Pauvres Très endettés. Il s'agit au fond des pays pauvres pour l'essentiel, pauvres dans les structures politiques, économiques et financières. Toutes les salutations censées être observées par les Etats dits

Marcelin Nguele ABADA

---

souverains. Il y a donc à ce niveau antinomie entre souveraineté et conditionnalité. Mais, si l'Etat souverain décide de se soumettre à des conditionnalités, peut-on encore affirmer qu'il y a incompatibilité entre les deux notions ?

On ne peut mieux examiner la question des rapports entre conditionnalité et souveraineté sans au préalable rappeler la signification exacte de ces notions sans rappeler au préalable les sens de ces notions et surtout, celle de souveraineté formulée depuis le 16<sup>e</sup> siècle par les légistes sous la monarchie (Jean BODIN et Charles LOYSEAU).

La doctrine française selon laquelle « le roi ne meurt jamais » conjugait habilement rituels des funérailles et onctions de sacrement pour inscrire l'idée d'une perpétuité de l'institution monarchique par-delà le caractère mortel de ceux qui l'occupent.

C'est finalement au juriste élisabéthain qu'il revient de livrer l'expression la plus exacte de la matrice théologico-politique qui nourrit la conception médiévale de la souveraineté au travers de la métaphore des deux corps du roi : le corps naturel sujet aux aléas de l'existence et aux vicissitudes de la vie mortelle et le corps politique dépourvu de faiblesses et paré des attributs de la permanence.

La communauté politique forme une unité immortelle qui s'incarne dans la personne du prince, et cette incorporation donne au pouvoir un caractère absolu au regard des hommes puisqu'il recèle une qualité d'essence divine

Marcelin Nguele ABADA

---

(KANTOROWICZ, *les deux corps du roi*, 1957, Paris Gallimard, 1989).

A la recherche es permanences du modèle théologico-politique, on insistera sur la translation du mystère de l'essence divine de la monarchie vers l'Etat sécularisé qui faisait dire à Frédéric-William MAITLAND que : « la Nation en vint à chausser les bottes du prince ».

La « Summa potestas » du roi est aujourd'hui la puissance ou le pouvoir suprême, absolu et perpétuel de l'Etat. En tant que collectivité souveraine, l'Etat moderne, à la suite de Jean-Jacques ROUSSEAU et de l'Abbé SIEYES, admet deux titulaires de la souveraineté : le peuple ou la Nation : « Le souverain par cela seul qu'il est, est toujours ce qu'il doit être » (Jean-Jacques ROUSSEAU).

« La volonté nationale ...n'a besoin que de sa réalité pour être toujours légale, elle est l'origine de toute légalité » (SIEYES).

Les révolutionnaires français, à partir de la doctrine rousseauiste et de l'abbé SIEYES, n'ont pas levé les équivoques de ces conceptions. Leur souci a été d'opérer un transfert de la souveraineté au lieu de donner l'essence même de cette notion.

Benjamin CONSTANT fait ce constat : « Les révolutionnaires ont vu dans l'histoire un petit nombre d'hommes, ou même un seul, en possession d'un pouvoir immense qui faisait beaucoup de mal : mais leur courroux s'est dirigé contre les possesseurs du pouvoir et non contre le pouvoir lui-même. Au lieu de le détruire, ils n'ont songé qu'à le déplacer ».

Marcelin Nguele ABADA

---

La souveraineté de l'Etat exprime donc la plénitude du pouvoir, de la puissance et JELLINEK parle de « compétence de la compétence ». D'ailleurs dans le même sens, Georges SCELLE parle d'un pouvoir « illimité et inconditionné ».

Mais, à l'aune des expériences tragiques du 20<sup>e</sup> siècle, la souveraineté doit désormais céder le pas à des valeurs universelles qui justifient sa limitation et fonde un droit et même un devoir d'ingérence. Cette sorte de dieu-soleil foudroyant pour reprendre Maurice KAMTO, est aujourd'hui confronté aux mutations de la société internationale, notamment avec le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, et l'ouverture vers un monde sans frontière, c'est-à-dire un village planétaire.

Quelle lecture peut-on encore faire de la souveraineté de l'Etat face à un monde aux exigences nouvelles ?

Les interrogations que suscite à la fois l'unilatéralisme et le multilatéralisme, les problèmes posés par la gestion américaine de la victoire du libéralisme par la chute du mur de Berlin, la conception de l'ingérence préventive matérialisée dans le règlement des attaques du 11 septembre et la deuxième guerre du Golfe, donne au Droit International un tournant nouveau dallé de ce que l'on qualifie aujourd'hui de souveraineté conditionnelle.

Le monde est donc en face d'un choix des valeurs universelles connues et acceptées par la communauté internationale et cette tendance à une domination

Marcelin Nguele ABADA

---

unipolaire qui porte atteinte au droit international issu du compromis de YALTA et de San Francisco.

L'analyse de la souveraineté conditionnelle nous conduit à examiner d'une part l'effort de conciliation entre souveraineté octroyée et souveraineté assumée, et d'autre part la tendance inacceptable d'une souveraineté assistée alliant pratiques illicites et desseins funestes.

*I – La souveraineté conditionnelle : une conciliation entre souveraineté octroyée et souveraineté assumée*

Lorsqu'on remonte aux origines du système international, on remarque les logiques du clivage entre les souverainetés dans la société internationale contemporaine. Ce clivage comme le souligne fort à propos le doyen KAMTO, est lié aux conditions historiques d'apparition des états souverains eux - mêmes : les vieilles nations notamment celles d'Europe et plus largement d'Occident qui régissent le monde ne tiennent historiquement leur souveraineté de personnes et de nulle autre instance que d'elles - mêmes : elles sont souveraines ab initio et n'ont pas eu besoin, au moins pour les plus vieilles d'entre elles, de validation formelle de leur souveraineté.

C'est forcément à ce niveau que se situe la différence entre une souveraineté octroyée et une souveraineté assumée.

La souveraineté octroyée rappelle le vaste mouvement de la décolonisation est extrinsèque. Elle est conférée par le droit international et reconnue par la communauté

Marcelin Nguele ABADA

---

internationale qui la garantit et la protège. Par contre, la souveraineté assumée est intrinsèque à l'état titulaire qui l'assume pleinement comme un attribut qui lui est consubstantielle : c'est un fait porté finalement par le droit. Pour la compréhension de ce propos, examinons le contenu de cette conciliation en évoquant d'une part la souveraineté extrinsèque et d'autre part la souveraineté intrinsèque.

C'est fort de cette présentation que nous analysons les problèmes de limitations de la souveraineté et même d'atteinte à celle-ci dans les nouveaux rapports internationaux.

*A) Le mythe de l'égalité souveraineté des Etats dans l'ordre international ou la souveraineté octroyée.*

Dans l'avis n°1 de la commission d'arbitrage de la conférence de la paix en Yougoslavie, l'Etat est défini, ce n'est pas une nouveauté, comme « une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumise à un pouvoir politique organisé et qui se caractérise par la souveraineté ».

Cette affirmation traduit que la souveraineté fait partie des attributs essentiels de l'Etat, notamment en droit et dans les relations internationales.

Qu'importe la taille de l'Etat : superficie, poids économique, les Etats jouissent d'une égale souveraineté au plan international.

Il faut souligner que la souveraineté de l'Etat n'est invocable que dans la mesure de la charge normative

définie par la communauté internationale. C'est un peu ce que nous traduisons en transposant au plan international la notion de « volonté générale » exprimée par les révolutionnaires.

Le conseil constitutionnel Français, en fixant le statut de la loi, avait eu ce considérant clair : « la loi n'est expression de la volonté générale que dans le respect de la Constitution » (D.CC Août 1985, à propos de la Nouvelle Calédonie).

C'est dans ce sens que nous voulons exprimer la souveraineté octroyée. Si elle est octroyée, cela signifie qu'il y a une orientation, une logique, un fondement. La souveraineté extrinsèque n'a de sens que dans les limites du droit international. C'est justement parce que la communauté internationale s'est adjugé les règles qu'à certains moments les Etats peuvent voir leur souveraineté limitée. Alors que contient cette souveraineté ?

D'abord si l'on revient sur sa signification, la souveraineté évoque le pouvoir suprême dans l'ordre international.

Selon Jean BODIN, « la souveraineté est le pouvoir de commander et de contraindre sans être commandé ni contraint par qui que ce soit sur la terre ».

Elle caractérise au sens des légistes des 16<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> siècles donc LOYSEAU et BODIN, un pouvoir politique qui n'est soumis juridiquement à aucun autre pouvoir compétent pour décider à sa place ou donner des ordres.

D'ailleurs, comme l'a écrit fort à propos Paul REUTER « La souveraineté exprime un caractère et un seul : celui de ne pas être soumis à un autre pouvoir de même nature. La souveraineté signifie simplement que, dans la pyramide

Marcelin Nguele ABADA

---

des groupes humains actuellement constitués, l'Etat se trouve au sommet ».

En tant que principal sujet du droit international public à l'exclusion des organisations internationales qui n'ont que de compétence toutes proportions gardées, fonctionnelles, l'Etat est le seul sujet du droit international possédant la souveraineté, c'est-à-dire la plénitude des compétences pouvant être dévolues à un sujet de droit au plan international.

C'est là la base même des relations internationales, telles que celles découlant de la Charte des Nations Unies : l'article 2 Paragraphe 1er rappelle fort justement que : « l'organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres ».

L'égalité souveraine vise l'indépendance de l'Etat. L'arbitre Max HUBER dans l'affaire de l'île des palmes (Ile palmas) avait affirmé que : « la souveraineté dans les relations entre Etats signifie l'indépendance ». (Cf. sentence Arbitrale de 1928).

Il en découle que la souveraineté clamée garantit l'indépendance dans la mesure où elle exclut la création d'une autorité supérieure à celle des Etats. D'où l'interdiction conférées que rappelle au moins en partie la résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations Unies :

« Tout Etat a le droit de choisir son système politique, économique, social, culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre Etat »

Marcelin Nguele ABADA

---

L'absence de toute subordination organique des Etats à d'autres sujets de droit international, qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales, lesquelles ne peuvent en aucun cas prétendre constituer une structure organique supérieure aux Etats (Cf. avis de la Cour Internationale de justice de 1949 dans l'affaire de la réparation des dommages subis par les Nations Unies où la Cour a notamment affirmé que l'ONU « n'était ni un Etat ni un super Etat »).

La présomption de régularité des actes étatiques, (Cf. notamment la sentence arbitrale de 1957 dans l'affaire du lac Lanoux qui opposait la France à l'Espagne : « Il est un principe général de droit bien établi selon lequel la mauvaise foi ne se présume pas »).

L'autonomie constitutionnelle de l'Etat (Cf. l'avis de 1975 de la Cour internationale de justice dans l'affaire du Sahara occidental : « Aucune règle de droit international n'exige que l'Etat ait une structure déterminée comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde »).

L'interprétation stricte des limitations à la souveraineté des Etats, Ce principe a notamment été posé par la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire du Lotus (1927) qui opposait la France à la Turquie : « Les limitations de l'indépendance des Etats ne se présume pas ». De même dans l'affaire des essais nucléaires dans le Pacifique (1974), la Cour internationale de justice réaffirma sa position traditionnelle : « Lorsque des Etats font des

déclarations qui limitent leur liberté d'action future une interprétation restrictive s'impose. »

Il n'y a pas antinomie entre la souveraineté et le droit international public. Même si quelques auteurs ont pu jadis le prétendre, la doctrine est aujourd'hui unanime pour dire que tel n'est pas le cas. Si la souveraineté signifie le pouvoir de l'Etat de décider lui-même, sans être soumis en droit à un pouvoir extérieur et supérieur elle ne dispense pas l'Etat de respecter ses propres engagements et le droit international. Comme l'a écrit Gidel « la souveraineté n'est pas pour l'Etat le pouvoir d'avoir discrètement ». Il n'est plus aucun juriste qui consisterait à employer le mot de souveraineté à employer le mot souveraineté dans cette acceptation : la souveraineté c'est la compétence qu'un Etat possède sur la base du droit international ; elle est par suite soumise aux limitations que l'Etat a acceptées par conventions et à celles qui résultent des règles du droit international.

La souveraineté ne peut donc en aucun cas être assimilée à un pouvoir limité et inconditionnée de l'Etat contrairement à ce qu'affirmait la science juridique allemande au XIXe siècle. Il est aujourd'hui largement admis que la souveraineté de l'Etat qui se heurte à celles concurrente et égales de tous les autres Etats ne découle pas de la volonté de l'Etat mais des nécessités de la coexistence des sujets de droit international.

Bref la souveraineté n'est nullement contradictoire avec l'existence du droit international auquel elle est indissolublement liée. Elle n'implique en aucune manière

Marcelin Nguele ABADA

---

que l'Etat puisse s'affranchir des règles du droit international. Au contraire l'Etat n'est souverain que s'il est soumis directement, immédiatement au droit international. L'exigence du respect du droit international par les Etats est une proposition première dans la mesure où elle garantit les autres corollaires de la souveraineté. Comme l'a affirmé la Cour internationale de justice dans l'affaire du détroit de Corfou (1949) « entre Etats indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux ».

Au total les obligations internationales de l'Etat découlent de ses engagements internationaux et ces engagements résultent de l'exercice de la souveraineté. Comme l'a souligné avec force la Cour permanente de justice internationale dans son arrêt du 17 août 1923 à propos de l'affaire du navire Wimbledon conclure un traité international n'est pas un abandon de souveraineté : « la CPI se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque par lequel un Etat s'engage à faire ou ne pas faire quelque chose un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat. ».

Si la souveraineté semble impliquer l'existence d'un « domaine réservé » de l'Etat celui-ci n'est nullement intangible et s'est sensiblement amoindri au fil des

dernières décennies au fur et à mesure que se développait le droit international..

La notion de « domaine réservé » de l'Etat n'est pas seulement un « résidu historique » de la souveraineté absolue de l'époque monarchique. Elle reste intimement liée au concept de souveraineté qui implique à la fois soumission de l'Etat lorsque le droit international se contente de fonder les compétences étatiques sans en réglementer les modalités d'exercice. Elle trouve une illustration dans l'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies qui précise qu'aucune disposition de la Charte « n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ». Cette disposition s'inspire d'une clause qui figurait à l'article 15 paragraphe 8 du pacte de la SDN et qui faisait état des questions « que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une partie ». L'article 2 paragraphe 7 de la Charte de l'ONU ajoute cependant et c'est là une limitation importante que les dispositions qui précèdent « ne portent en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévus au chapitre VII. »

Par ailleurs la notion de « domaine réservé » n'est pas intangible : toute limitation inédite d'une compétence étatique discrétionnaire réduit la portée du domaine réservé. En d'autres termes il n'existe pas un domaine réservé par nature. Comme l'a souligné la CPJI dans son

## Marcelin Nguele ABADA

---

avis du 7 février 1923 dans l'affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc « la question de savoir si une certaine matière entre ou n'entre pas dans le domaine exclusif de l'Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux ». Il ressort de ceci que le contenu du domaine réservé dépend des nécessités de la vie internationale telles qu'elles s'expriment par le développement du droit international positif que celui-ci soit écrit ou non écrit et en fonction bien entendu de son interprétation par le juge ou par l'arbitre.

Plusieurs exemples permettent d'illustrer le caractère mouvant et contingent du « domaine réservé ».

Ainsi si l'organisation politique d'un Etat fait certainement partie du noyau dur des compétences étatiques il est arrivé que ce type de question soit appréhendé par le droit international : ainsi le traité d'Etat autrichien de 1955 dans lequel quatre puissances occupantes obligeaient l'Autriche à maintenir un régime démocratique fondé sur les élections au suffrage universel.

Les droits de l'Homme fournissent également un exemple du caractère relatif du domaine réservé .L'article 2 paragraphe 7 de la Charte rend illusoire le recours au soit-disant domaine réservé de l'Etat. Les obligations qui découlent du droit international et d'autres formes d'engagement de l'Etat constituent aujourd'hui le volet de la nouvelle coopération internationale devant tenir compte

Marcelin Nguele ABADA

---

à la fois de la finalité du droit et de son caractère propice à assurer la dignité des peuples dans les Etats.

*B) La souveraineté assumée*

Nous avons montré que la souveraineté assumée ou souveraineté intrinsèque est celle qui découle de l'action de l'Etat dans l'ordre interne : le droit pour l'Etat de définir l'ordre politique et constitutionnel, la latitude de construire et de conduire une démocratie. Il s'agit en fait de ce que le Pr Magloire ONDOUA a qualifié de démocratie parlementaire et de démocratie constitutionnelle...

Distinction qui me semble réductionniste dans la mesure où la question de la liberté et de l'autorité dans l'Etat soulève la problématique générale de la rencontre entre démocratie et Etat de droit.

L'Etat est-il capable de définir un système politique qui garantit la liberté qui assure la protection des droits fondamentaux.

Le droit de l'Etat résulte-il d'une logique négociée, un droit désiré ? Le peuple participe-t-il à l'exercice du pouvoir ? Est-il d'abord reconnu comme titulaire originaire de la souveraineté ?

Il s'agit là des questions qui doivent être posées à l'examen des mutations internationales, ou bien de clamer devant les Eglises et les Mosquées l'atteinte à la souveraineté.

La souveraineté et la définition d'un ordre politique interne.

Du multipartisme au multipartisme au Cameroun

Marcelin Nguele ABADA

---

Le Cameroun des indépendances : l'expérience du régime parlementaire. Le premier gouvernement André Marie MBIDA. Le gouvernement AHMADOU AHIDJO (respectivement de 1957 – 1960).

- Le Cameroun indépendant et l'avènement du parti unique. L'idéologie de l'ordre national et de développement. ( Maurice KAMTO, Pouvoir et droit en Afrique ; Augustin KONTCHOU KOUOMEGNI, Le Droit Public, Instrument de la construction nationale ; Joseph OWONA, L'Institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public Camerounais). ( 1960 – 1990).
- Le processus de démocratisation

Le système politique :

Les partis politiques : la controverse parti unique / parti dominant.

- Le système syndical : l'Etat et les syndicats.

La société civile :

- Indépendance, neutralité : Cas de l'ONEL Comité ou Commission Nationale des Droits et liberté.

Le régime politique :

- Les pouvoirs et les contre-pouvoirs
- Indépendance et interaction des pouvoirs.
- Les contre-pouvoirs politiques et juridictionnels : le Sénat, le Conseil Constitutionnel.

## Marcelin Nguele ABADA

---

La souveraineté et la définition d'un ordre constitutionnel

- Constitution octroyée ou constitution assumée.
- Les logiques de la conférence tripartite.
- La cohérence de l'ordre juridique à partir de la constitution.
- La question de contrôle de la constitutionnalité et la politique des droits fondamentaux.

Aspect de droit et politique comparée

- Le modèle béninois de transition.
- Transposition et exportation du modèle béninois.

Conclure sur la problématique de titulaire de la souveraineté de l'Etat :

- Peuple constituant, souverain.
- Président constituant et souverain.

### *II- Conditionnalités tolérables et conditionnalités intolérables*

La communauté internationale est une mutation importante qui secoue l'édifice dallé du principe sacrosaint de la souveraineté ; cette souveraineté est quelque peu galvaudée, confrontée à des logiques contradictoires. Une première tendance vise la remise en question de la souveraineté.

Une autre tendance crée une subordination au plan international remettant en question l'ordre des rapports internationaux.

*A) Les remises en question tolérables de la souveraineté.*

Marcelin Nguele ABADA

---

La tolérance évoquée ici est fonction du degré d'atteinte. Car, nous assistons de plus en plus aux situations dans lesquelles la souveraineté est soit disloquée, soit ignorée, soit parfois même transférée ou encadrée.

Certains cas sont compatibles avec les valeurs partagées par la communauté internationale, d'autres ne dépendent pas des Etats et sont imposées par les exigences de l'évolution internationale.

'abord, la situation d'émiettement du pouvoir ou l'on assiste à une dégradation de la souveraineté marquée par le fait qu'il n'existe plus d'autorité centrale concentrant entre ses mains, grâce au monopole de la force, la totalité du pouvoir, ni surtout d'allégeance directe à cette autorité de l'ensemble de la population vivant sur le territoire de l'Etat.

Cet effondrement de l'Etat sera non seulement la cause, mais aussi la conséquence de la prédominance des appartenances ethniques : Exemple : Somalie, Sierra Léone, Libéria, le Sud Soudan, la RDC.

Au-delà des rivalités ethniques, on peut assister à un effondrement occasionné par le jeu criminel des gangs internationaux : Cartel de la drogue, réseaux (Colombie).

Ensuite, le problème de la mondialisation qui constitue aujourd'hui un phénomène affectant la souveraineté de l'Etat. Comme le soulignait Michel VIRALLY, « Le cadre juridique des échanges internationaux n'est pas déterminé aujourd'hui dans sa totalité par le droit public. Des éléments importants ne font actuellement l'objet d'aucune réglementation internationale et échappent pratiquement à

Marcelin Nguele ABADA

---

l'emprise aussi bien des Etats agissant individuellement que des organisations internationales ».

Pour conforter cette position, on remarque que dans le domaine monétaire et financier, le « système monétaire privé » constitue l'essentiel de la réalité, beaucoup plus que le « système monétaire international public » institué par les Etats à la fin de la seconde guerre mondiale autour du Fonds Monétaire International et de la BIRD.

Les euros-devises (marché monétaire) et les euros-obligations (marché financier) constituent un ordre international nouveau imposant plus d'obligations aux Etats et déstructurant l'ordre international classique dominé par ces mêmes Etats.

En outre, la problématique de l'intégration régionale constitue une autre forme d'atteinte à la souveraineté dans la mesure où certains attributs inscrits au cœur des prérogatives régaliennes de l'Etat, sont transférés à une organisation internationale.

L'Union Européenne est la forme achevée de cette souveraineté limitée. Les autres organisations nous semblent encore marquées par la logique inter-gouvernementale classique en attendant que des évolutions confirment la dépossession observée en Europe : ASEAN, OEA, UA.

Enfin, la promotion des droits de l'Homme et du droit humanitaire peut conduire à des limitations de souveraineté :

- Le développement de la justice pénale internationale à travers la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda par le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

La création d'une cour pénale internationale par le traité de Rome de 1998 entrée en vigueur en 2002.

Les interventions justifiées par l'utilisation dommageable du territoire nationale ( Affaire du Détroit de Corfu, les atteintes aux droits de l'Homme, la remise en cause de l'ordre constitutionnel et démocratique, les atteintes à l'environnement, tout ceci tend à justifier sinon le rappel à l'ordre, du moins, le contrôle et si besoin l'intervention de la communauté internationale dans son ensemble.

*B) Les remises en cause illicites*

Si la communauté internationale exprime la partage des valeurs importante entre les Etats, il est normal que l'atteinte à ces valeurs parfois érigées en normes impératives c'est-à-dire Norme de Jus cogens justifie les atteintes à la souveraineté.

Mais, la liberté de consentement implique aussi l'obligation de respecter les engagements pris en vertu du droit international. Les valeurs et les principes participent du développement d'une communauté internationale. D'abord, une société internationale formée des Etats et fondé sur les principes de la charte des Nations Unies et ensuite une communauté internationale construite sur les valeurs humaines et humanisantes, de paix, de sécurité et

Marcelin Nguele ABADA

---

de dignité. Il s'agit au fond d'un tout qui fonde l'harmonie des rapports internationaux entre la cohérence de l'ordre juridique international et l'effectivité des principes organisateur des relations internationales.

Tout ceci suppose les actions tolérables et celles qui ne le seront jamais. Au registre des actions intolérables il convient de souligner la gestion de l'héritage post-guerre froide : avec la victoire du libéralisme économique et politique mais maintien du multilatéralisme creuset des solidarités, des identités et de l'égalité souveraine des Etats. Ceci implique que l'unilatéralisme américain devient un danger pour la paix et sécurité internationale. Il est une atteinte à la souveraineté garantie par l'ordre public international.

Cet unilatéralisme résulte de la confusion, de la doctrine Wilsonienne se traduisant par l'ingérence dite préventive au nom d'un messianisme panaméricain extrêmement dangereux et attentatoire à l'équilibre voulu par le droit international :

- L'après 11 septembre et la gestion scandaleuse des prisonniers à Guantanamo Bay
- La deuxième guerre du golfe qui constitue une violation flagrante du droit international et des principes du droit de la guerre.
- Les questions de terrorisme et d'Etats voyous.

Pour les Américains, la souveraineté de l'Etat disparaît si ses dirigeants ne respectent pas la démocratisation au sens

Marcelin Nguele ABADA

---

américain, s'ils détiennent les armes de destruction massive ou s'ils sont liés avec les réseaux terroristes.

Il s'agit là de la définition de l'Etat voyou retenue par les administrations Clinton et Bush Jr.

A l'heure des frappes de l'OTAN sur Belgrade, la secrétaire d'Etat Madeleine ALBRIGHT avait eu ces propos regrettables : « Nous devons apprendre à la Serbie comment diriger un Etat multiethnique ».

La Serbie d'hier, l'Irak d'aujourd'hui et peut-être le Soudan, la Libye de demain pourraient préfigurer l'axe du désordre mondial orchestré par la plus grande puissance. La question palestinienne administre toujours cette logique des relations internationales à géométrie variable. Les attermoissements de la communauté internationale conduiront inéluctablement à une rupture des relations internationales devant la faillite consommée de la police et de la gendarmerie internationales.

La communauté internationale avenir sera-t-elle celle des identités acceptées loin des conflits de civilisation, celle des solidarités construites, de la culture métisse respectueuse des valeurs communes et tournée vers le respect de la dignité de la personne humaine ?

Une communauté du bien-être sans exclusion, de destin communément assumé, de liberté partagée et de sécurité collectivement et collectivement garantie ?

Il s'agit des défis du monde avenir notre monde et celui des mondes en devenir. Il s'agit là d'un chantier de tous et de chacun, multilatéral et non imposé par le dictat d'un seul plus quelques epsilon.

## Conditionnalité et droits des l'homme

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

Docteur en droit de l'Université Jean Moulin Lyon 3

Chargé de Cours à l'Université de Yaoundé II

Chercheur au CEDIC

Pendant longtemps la communauté internationale, à travers les grandes puissances ou les institutions internationales, a été très peu regardante sur la gestion politico-économique souvent chaotique des Etats du Tiers-Monde, notamment des Etats post-coloniaux africains. Le contexte de guerre froide a certainement favorisé cet état de choses, les deux blocs essayant d'imposer leurs modèles idéologiques sans se soucier des moyens utilisés au sein de chaque Etat allié. Les Etats occidentaux, loin d'œuvrer pour l'implantation des structures démocratiques à travers le monde, ont au contraire favorisé, soutenu ou toléré des régimes autoritaires, surtout si ces derniers, se déclaraient hostiles au socialisme. L'ex-URSS a, pour sa part, toujours soutenu les régimes communistes sans se soucier de la réalité des droits de l'homme dans ces pays.

Le même constat pouvait être fait au niveau des universitaires. La plupart des ouvrages parus sur la politique en Afrique dans les années 60-70 semblaient, soit fournir des éléments théoriques de support, soit apporter une certaine justification au développement des régimes autoritaires. Que ce soit par parti pris idéologique ou par crainte d'être accusé d'ethnocentrisme, l'attitude des

intellectuels africains mais aussi occidentaux ne s'est pas démarquée de celle des politiques.

L'autoritarisme était alors considéré comme un expédient utile, malgré tout, pour la bonne conduite des affaires publiques. Ainsi, des années 50 jusqu'à la fin des années 70, il était largement admis que les politiques de développement demandaient du temps pour porter leurs fruits, ce qui était incompatible avec la politique à courtes vues qu'impliquaient les cycles électoraux libres. La démocratie, pensait-on, portait en germe une tendance au populisme et à la dislocation des Etats encore en construction. Il fallait donc des régimes autoritaires dirigés par des despotes éclairés pour faire appliquer des réformes impopulaires et imposer leur volonté à des administrations indisciplinées ou inefficaces. Les exemples d'économies soumises à des degrés divers d'autoritarisme et réalisant des progrès ne manquaient d'ailleurs pas, parmi celles-ci, le Brésil, le Chili, l'Espagne et quelques économies des pays d'Asie de l'Est. Des contre-exemples étaient aussi cités, il s'agissait des pays qui comme l'Inde et les Philippines pouvaient se prévaloir d'une tradition démocratique mais étaient incapables de réaliser des progrès rapides en matière économique.

A partir de la fin des années 80, on assiste à un revirement du discours. Les institutions internationales et, un peu plus tard, les Etats commencent à évoquer l'indispensable bonne gestion des Etats demandeurs de l'aide internationale. Les conditionnalités économiques sont donc les premières à faire leur apparition. Elles n'ont pas pour

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

objectif premier la promotion de la démocratisation, il s'agit plutôt d'imposer aux Etats bénéficiaires de l'aide des obligations de transparence et de bonne gestion de l'aide octroyée. D'ailleurs selon John A. Wiseman, « le but des conditionnalités économiques était plutôt de restructurer les économies des pays africains que d'avoir des effets particuliers sur les systèmes politiques africains » . Le discours sur le désengagement de l'Etat étant à la mode dans la plupart des Etats d'où sont issues les institutions financières internationales, on le retrouve bientôt dans les exigences de ces dernières. L'objectif affiché est celui du « mieux d'Etat » quand ce n'est pas tout simplement de « moins d'Etat ». Les programmes d'ajustement structurel et de stabilisation ont ainsi des implications politiques énoncées et implicites. Ils conduisent à créer des conditionnalités qui interviennent dans les décisions de politique économique qui touchent les systèmes d'incitation mais également conduisent à des réformes institutionnelles, à des changements de règles du droit et à un changement de l'environnement législatif.

Le déterminisme de l'économie par le politique devient systématique et la conditionnalité démocratique de l'aide, une politique explicite pour les instances financières mondiales et les Etats occidentaux du moins dans leurs discours. Plusieurs raisons expliquent assurément ce changement d'attitude tant de la part des Etats que de la part des institutions internationales.

Les institutions de Bretton Woods après avoir été, elles aussi, un moment omnibulées par la stabilité politique

dans le Tiers-Monde en considérant la démocratie comme incompatible avec le développement économique, vont se trouver devant un dilemme. Pour sauver les États du Tiers-Monde de la banqueroute, le FMI et la Banque mondiale vont déclencher des mécanismes économiques et financiers liés aux plans de restructuration. Or contrairement aux effets attendus, ces plans d'ajustement structurel ont, dans la plupart des cas, aggravé la situation économique et surtout sociale dans ces pays. A partir de ce moment, on assiste à un revirement idéologique de ces organismes mondiaux de financement. Ils se mettent aussitôt à vanter les mérites de la démocratie et de la libéralisation politique en tablant sur leurs incidences sur le développement économique et social. En fait, il faudrait interpréter cette attitude en filigrane. Pour Mwayila Tshiyembe, il faudrait voir « dans cet enthousiasme nouveau la crainte de voir les peuples poussés par la misère confier le pouvoir à des radicaux qui ne seraient nullement disposés à honorer les prêts complaisamment octroyés par ces vénérables institutions » . On peut aussi penser que les bailleurs de fonds savent que les conséquences des plans d'ajustement structurels seront difficiles à supporter par des populations déjà éprouvées par une crise économique qui dure depuis quelques années. Leur attitude consiste alors à pousser les régimes autoritaires à adopter des systèmes démocratiques car, pensent-elles, des mesures draconiennes sont plus faciles à faire passer par un régime qui bénéficie d'une légitimité populaire.

## Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

Au sein des agences occidentales, l'association est faite entre droits de l'homme, démocratie et développement, le raisonnement consistant à dire que la dernière composante de ce triptyque est déterminée par les deux premières.

La Banque mondiale, le FMI, le groupe des Sept, la Francophonie lors de ses sommets (La Baule en 1990 et Paris en 1991), le Commonwealth (Hararé en 1991), la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne 1993) ont tour à tour affirmé leur conviction qu'il y aurait une « interdépendance entre la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Des formules toutes faites vont faire leur apparition dans des discours unanimement partagés. L'une d'entre elles, maintes fois répétée, apparaît comme un véritable leitmotiv : « pas de développement sans démocratie ». Cette dernière est désormais considérée comme le moteur ou plutôt la condition sine qua non du développement. Ce raisonnement qui est à l'opposé de celui qu'on a connu au lendemain des indépendances emporte une conséquence considérable. L'aide au développement doit désormais être subordonnée à la démocratisation des régimes politiques et à l'accélération des processus de démocratisation. Mieux, les conditionnalités commencent à intégrer explicitement des critères politiques et non plus seulement économiques, notamment sur le respect des droits de l'homme, l'instauration du multipartisme et de l'Etat de droit.

La Banque mondiale sera encore plus explicite en affirmant que lorsque, comme c'est le cas, des politiques

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

économiques imposent de lourds sacrifices, elles ne seront acceptées que si elles ont été décidées par des gouvernements possédant une légitimité démocratique. Comme on peut le constater, on assiste à un passage de l'affirmation de l'universalité des droits de l'homme et de la démocratie à une obligation faite aux Etats d'adopter ces concepts.

L'union européenne et ses différentes instances font preuve de la même unanimité, il en est ainsi du Conseil, de la Commission, du Parlement européen et de l'Assemblée paritaire CE/ACP. C'est ainsi qu'une résolution du Conseil européen datée du 29 juin 1991 stipule « que la démocratie, le pluralisme, le respect des droits de l'homme, des institutions s'inscrivant dans un cadre constitutionnel et des gouvernements responsables désignés au terme d'élections périodiques et honnêtes, ainsi que la reconnaissance de l'importance légitime de l'individu dans la société constituent les conditions essentielles pour un développement économique et social soutenu ». L'association ajustement structurel /ajustement démocratique se fait plus fréquente dans la littérature officielle émanant du Conseil, de la Commission, de l'Assemblée paritaire CE/ACP ou du Parlement européen. Désormais, le respect des droits de l'homme et la démocratisation des pays demandeurs de l'aide sont insérés dans les accords de coopération économique en tant que clauses ayant un caractère plus ou moins contraignant.

## Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

A la demande du Conseil et de la Commission, ces clauses ont été introduites dans la révision des accords de Lomé IV. En vue de cette révision, le Conseil propose que l'article 5 de la Convention affirme « les principes de démocratie et de l'Etat de droit à côté des droits de l'homme déjà introduits ». Le même article prévoira la possibilité de consacrer une clause explicite permettant de suspendre totalement ou partiellement la Convention. Présente dans la Convention de Lomé IV, la clause « élément essentiel » sera inscrite dans un premier temps dans les accords conclus en 1990 avec l'Argentine et le Chili. Elle sera ensuite, en 1992-1993 reprise dans les accords passés avec les autres pays d'Amérique latine ou centrale ainsi que dans les accords avec les Etats asiatiques. Mais surtout, elle deviendra quasiment de principe dans les accords avec les pays « OSCE ».

L'objectif proclamé de ces clauses droit de l'homme est non seulement d'aider à la promotion des droits de l'homme mais également à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, à la consolidation de l'Etat de droit et à la bonne gestion des affaires publiques. D'abord, la conditionnalité dépend de la promotion des droits de l'homme au niveau national(I), ensuite, elle ne garantit pas le respect des droits et libertés proclamés une fois que l'aide est octroyée ? (II)

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

*I- La réception nationale de la conditionnalité liée au respect des droits fondamentaux*

Pour les pays récipiendaires, la conditionnalité requiert d'une part, la promotion des droits fondamentaux et d'autre part l'organisation de sa réception.

*A) La promotion des droits de l'homme : condition de l'octroi des aides*

La promotion des droits commence par leur reconnaissance . A ce titre, la quasi-totalité des Etats consacrent une reconnaissance constitutionnelle des droits. On ne débattrà pas ici sur le point de savoir si la reconnaissance des droits les constate ou les crée car, même dans l'hypothèse où la reconnaissance acquiesce à des prérogatives qui lui sont antérieures, il n'en demeure pas moins vrai que « concrètement, les droits ne sont invocables ni utilisables tant que non reconnus » . La reconnaissance des droits est donc une étape fondamentale car elle est la condition initiale de leur efficacité et de leur opposabilité. L'affirmation des droits peut être interne mais aussi internationale.

La conditionnalité est d'autant plus forte qu'à la différence des vieux pays, comme la France, où la reconnaissance des libertés repose sur des fondements nationaux, celle des droits fondamentaux dans les nouveaux Etats est tirée des textes internationaux. D'où les limites inhérentes à la théorie de l'universalité des droits de l'homme.

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

En ce qui concerne l'affirmation interne des droits, les déclarations de droits constituent le procédé habituel de la reconnaissance. Le principe de leur valeur juridique consacré par leur constitutionnalisation semble de nos jours acquis . A ce propos, les gouvernements des Etats africains après les mouvements socio-politiques des années 90 ont à peu près tous, fait adopter des nouvelles constitutions avec des préambules dont la caractéristique principale est une affirmation plus extensive des droits . On peut considérer par conséquent que l'évolution va dans le sens d'un développement des droits. Ces derniers sont généralement proclamés dans les dispositifs normatifs au niveau interne à travers les préambules conséquents ou même dans les corps des constitutions .

Pour ce qui est de la reconnaissance des normes internationales, les Etats candidats à l'aide ont intérêt à opter pour un comportement qui leur évitera toute « condamnation » internationale. Plus généralement, les Etats éligibles sont fortement incités à élargir leurs engagements internationaux, en adhérant par exemple à des instruments conventionnels qu'ils n'avaient pas encore ratifiés. De même, ils peuvent être amenés à se conformer à des normes simplement recommandatoires, afin de prouver leur volonté de rendre leurs droits nationaux compatibles avec les normes des droits fondamentaux. C'est probablement dans cette optique qu'il faut considérer la création un peu partout de comités nationaux de droits de l'homme fortement recommandés par l'ONU, dans la

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

Résolution 1992/54 de la Commission des droits de l'homme du 3 mars 1992.

Que ce soit sous la pression populaire ou sur « injonctions occidentales », les mutations socio-politiques intervenus dans la quasi-totalité des Etats africains se caractérisent sur le plan politique par l'adoption de principes démocratiques avec des conséquences classiques telles le multipartisme et l'affirmation du respect des droits et libertés.

Les principales réformes institutionnelles visent donc à adopter les principes démocratiques. Elles concernent les libertés personnelles, les libertés collectives, l'instauration du multipartisme, la tenue d'élections libres et transparentes et à terme l'Etat de droit.

Dans les libertés personnelles, figurent en premier lieu la liberté individuelle ou physique, c'est-à-dire la liberté de se déplacer librement, de n'être point arrêté arbitrairement ou séquestré, d'être jugé avec toutes les garanties légales (respect du principe de l'égalité, des droits de la défense, présomption d'innocence), de ne pas être atteint dans son intégrité physique, dans son intimité etc. Il faudrait également noter les libertés de l'esprit, c'est-à-dire la liberté d'opinion, de religion, la liberté de presse, la liberté d'enseignement, mais également les libertés économiques, droit au travail, liberté du commerce et de l'industrie.

A côté de ces libertés personnelles, il faudrait bien sûr, faire leur place aux libertés à caractère politique. Ce sont

## Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

les libertés collectives à l'instar de la liberté de réunion, la liberté d'association, la liberté de créer des partis politiques, la liberté syndicale. Ce sont d'ailleurs celles qui sont objet à plus de revendication de la part de l'opinion publique et elles peuvent servir de baromètre au respect des règles démocratiques.

Le droit de se réunir pacifiquement et le droit de constituer des associations sont des éléments essentiels d'une société démocratique. Les citoyens doivent pouvoir exercer ces droits sans être soumis à des intimidations de la part des autorités au pouvoir. Les associations telles que les ONG et les syndicats constituent d'importants forums qui permettent à la société civile d'échanger des avis et des idées et de défendre telle ou telle cause. Elles offrent également un cadre au sein duquel les individus peuvent apprendre à mieux connaître leurs droits et à demander réparation lorsqu'ils sont privés de ces droits. A ce titre, les associations apportent une contribution vitale à une société civile dynamique, en complétant l'action des pouvoirs publics. C'est ce qui justifie l'attention accordée par les instances internationales à ces structures notamment en matière d'éducation et de défense des droits de l'homme.

C'est aussi dans cette optique qu'il faudrait analyser l'apparition des divers organes impliqués dans l'application des libertés tels que les divers « sages » électoraux .

Pour ce qui est de la liberté d'association, on observe une certaine constance. Dans les pays considérés, on est passé des régimes de l'interdiction et de l'autorisation au

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

régime de la déclaration . Désormais, dans la plupart des Etats africains, une simple déclaration et le dépôt des statuts de l'association à la préfecture emportent le droit à un récépissé et acquisition de la personnalité juridique. Les effets de l'allègement du régime des associations déclarées ne se sont pas fait attendre. De nombreuses associations ont vu le jour notamment en matière de défense des droits de l'homme et même si on constate aujourd'hui que leur prolifération n'emporte pas forcément de conséquence quant au développement des droits de l'homme, il n'en reste pas moins que leur seule existence peut être de nature à contribuer à l'instauration d'une culture des droits de l'homme.

Quant à ce qui est de la liberté d'expression et de presse, s'il est vrai que son « ampleur est l'un des meilleurs indicateurs du caractère authentiquement libéral d'une société » , le nombre de plus en plus grandissant de titres dans les kiosques traduit à coup sûr une certaine libéralisation dans ce domaine en Afrique. La progressive disparition du phénomène de la censure, longtemps pratiquée, va dans le même sens.

La promotion des droits fondamentaux concerne également les droits sociaux. Cette préoccupation a fait son apparition dans les nouvelles constitutions africaines des années 90. Le principe de l'égalité entre hommes et femmes y est posée. La nécessité de la lutte contre les discriminations notamment celles fondée sur l'origine ethnique y est affirmée.

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

Au-delà de l'affirmation et du simple rappel des droits fondamentaux, la vocation à les protéger implique aussi d'en assurer le développement et l'organisation.

*B) L'organisation de la réception de la conditionnalité*

La conditionnalité liée au respect des droits fondamentaux peut être reçue de façon positive ou de façon négative.

La perspective positive se décline en termes d'assistance technique et financière et aussi en termes de préférences commerciales.

L'assistance électorale y compris l'observation des élections est un moyen important de contribuer à la pérennité des processus de démocratisation. Au cours de ces années passées, les instances internationales et les pays occidentaux ont proposé et apporté leur concours à l'organisation des premières élections multipartites dans de nombreux pays . Ils ont par ailleurs envoyé des missions d'observations dans différentes régions du monde souvent dans le cadre des principales organisations internationales en la matière en l'occurrence les Nations Unies et l'OSCE.

On observe également un soutien aux institutions locales, nationales et régionales ayant des activités en rapport avec la protection ou la promotion des droits de l'homme.

Par ailleurs, par son système de préférences généralisées (SPG), la Communauté européenne accorde aux pays en développement des préférences commerciales autonomes et non réciproques ; elle fait ainsi du commerce un instrument de développement. Par conséquent, la

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

conception du système est adaptée au développement durable et de la protection des droits de l'homme. Par contre, le bénéfice du SPG peut être retiré dans des cas bien précis de pratiques inacceptables au nombre desquelles figurent les formes d'esclavage ou de travail forcé, l'exportation de marchandises fabriquées par des prisonniers et des enfants ou encore toute violation grave et massive des droits de l'homme. Cette procédure a été lancée à l'encontre du Myanmar pour des pratiques de travail forcé et a abouti au retrait effectif depuis 1997 des préférences accordées à ce pays dans le cadre du SPG.

Quant à la perspective négative, elle peut se traduire par ce qu'il est convenu d'appeler le dialogue critique ou alors par la suspension des accords et de l'aide.

Le dialogue critique est en effet devenu un instrument de plus en plus usité aux fins de défense ou de promotion de la cause de la protection des droits de l'homme. Ce dialogue est généralement conduit dans le cadre des accords commerciaux. L'importance de ces contacts politiques n'est pas démentie, mais leur efficacité n'est pas non plus démontrée à ce jour.

Lorsque le dialogue critique ne donne pas les résultats attendus, la plupart des accords de coopération prévoient la suspension des ces derniers . Cette sanction a été prise à l'encontre du Togo à la suite des dernières élections présidentielles qui ont eu lieu en juin 1998. Dans le cas d'espèce, l'Union européenne avait apporté une aide technique et financière à la commission électorale nationale du Togo pour un montant de deux millions d'écus. Elle a

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

en outre assuré une surveillance des médias, la formation des personnes impliquées dans le processus électoral, des cours d'éducation civique et la formation d'observateurs nationaux. Elle avait déployé une mission d'observateurs, qui ont considéré que les élections n'avaient pas été libres, transparentes et régulières et que les résultats annoncés ne correspondaient pas à la volonté du peuple togolais. L'Union européenne a donc décidé de suspendre sa coopération au développement avec le Togo en conservant toutefois les projets en faveur des plus démunis.

Ainsi, on constate que si les droits et libertés ont été abondamment proclamés, et lorsque des structures de protection ont été mises en place, l'appréciation de leur respect n'est pas toujours à la mesure des attentes. On peut donc légitimement se poser la question de savoir s'il y a une vie pour les droits de l'homme après la réception de l'aide par les Etats bénéficiaires ?

*II- L'impossible garantie du respect des droits de l'homme après la réception de l'aide*

L'évaluation du respect des droits de l'homme est difficile, mais elle est nécessaire car à l'évidence, elle contribue au renforcement de l'effectivité des normes internationales relatives aux droits de l'homme.

*A) La portée limitée de la conditionnalité*

La difficulté à établir les modalités d'évaluation du respect des droits de l'homme dans un Etat déterminé constitue à coup sûr la première limite aux politiques de conditionnalité.

Si l'on prend l'exemple de l'Union européenne, un canevas standardisé sert souvent de support à l'évaluation. Ainsi, fait l'objet d'un inventaire « la situation du pays en matière de respect des droits civils et politiques, de protection des droits économiques, sociaux et culturels et de garantie des droits des minorités ». Cet examen porte généralement sur l'état de la protection constitutionnelle des droits fondamentaux et aussi sur l'ampleur des engagements internationaux souscrits par l'Etat candidat à l'aide. Les bailleurs de fonds accordent une attention particulière aux réserves formulées et aux clauses facultatives non souscrites.

La Banque Mondiale et le FMI prennent aussi en compte les constatations arrêtées par les instances internationales de contrôle des droits de l'homme, telle le Comité des droits de l'homme des Nations Unies ou encore les Comités de surveillance agissant au titre des conventions onusienne et européenne relatives à la prévention et à la répression de la torture ou des traitements inhumains et dégradants.

Si c'est donc l'effectivité des engagements souscrits au plan international qui est primordial, cela signifie que le diagnostic opéré est celui existant au moment de l'examen. Lorsqu'on sait qu'il se passe souvent un temps moyen

## Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

relativement long entre la soumission du rapport étatique au Comité des droits de l'homme de l'Onu et son examen, on peut craindre que des développements ultérieurs de la situation d'un pays rendent obsolète le jugement établi.

Pour remédier à cette lacune, la Commission européenne recourt par exemple à d'autres sources d'informations. Il s'agit d'adresser un questionnaire à des autorités nationales et de procéder ensuite à l'analyse de leurs réponses. L'efficacité de ce procédé est cependant difficile à démontrer car les administrations nationales disposent souvent d'une expertise leur permettant par leur réponse, de satisfaire aux exigences des instances internationales sans que la situation des droits de l'homme ait vraiment évolué de manière positive.

On prend aussi en compte les analyses émanant des ambassades des Etats occidentaux. Les rapports annuels des organisations non gouvernementales telle Amnesty international ou les enquêtes du Congrès américain qui peuvent aussi s'avérer d'une importance capitale.

Une attention toute particulière est prêtée au régime de protection accordé aux minorités nationales. Et ce n'est pas un hasard si ce concept a fait son apparition dans des constitutions comme celle du Cameroun dont le moins qu'on puisse dire est qu'il compte plus de 250 groupes ethniques et que le concept de minorité semble dès lors inopérant.

Une autre limite et peut-être la plus tangible est que les accords internationaux comportant une clause sur les

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

droits de l'homme sont, avant tout des accords économiques. La dimension économique restant prédominante, celle-ci n'est pas nécessairement compatible avec la défense des droits fondamentaux comme le démontrent souvent les tergiversations des gouvernements occidentaux dans leurs rapports avec la Chine ou encore leur clémence à l'égard des royaumes du Moyen-Orient au point où l'on peut se demander si le respect des droits fondamentaux est toujours un droit universel ou alors simplement une obligation sélective .

Par ailleurs, l'application de la clause « droits de l'homme » est souvent de nature à produire des effets pervers puisque, malgré les précautions arrêtées quant au maintien de l'aide humanitaire, il est admis aujourd'hui que sa mise en œuvre effective est souvent de nature à pénaliser les victimes des droits de l'homme. De plus, cette clause n'est souvent susceptible de jouer que dans des cas de violations massives des droits de l'homme. Or il est difficile de déterminer un seuil au-delà duquel les violations des droits de l'homme doivent être considérées comme graves parce que massives pour mériter le déclenchement des sanctions prévues à cet effet.

Toutefois, il est possible d'envisager des améliorations afin que les droits de l'homme puissent avoir une vie après l'octroi de l'aide.

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

*B) Des améliorations possibles en vue de conforter le respect des droits de l'homme*

L'amélioration et le renforcement du caractère opérationnel de la clause « droits de l'homme » passe par plusieurs démarches.

D'abord, il importe de définir clairement un mode d'emploi c'est-à-dire des critères lisibles de sa mise en œuvre. La Commission européenne s'est engagée dans cette entreprise . Elle gagnerait ainsi à disposer d'un système de rapports annuels établissant, de manière objective et standardisée la situation réelle des droits de l'homme dans chaque pays tiers partenaire.

C'est peut-être dans cette optique qu'il faudrait analyser la proposition non retenue en définitive du Congrès américain. Celui-ci avait envisagé un mécanisme de révision annuelle des accords commerciaux avec la Chine lors de la négociation de l'entrée de la Chine à l'OMC. La reconduction annuelle de ces accords aurait été conditionnée au respect par la Chine des droits fondamentaux. Ainsi, grâce au rapport annuel sur chaque pays dont disposeraient les instances internationales, les accords commerciaux seraient révisés annuellement et leurs renouvellements seraient fonction de cette situation.

Ensuite, il faudrait établir des règles procédurales à suivre impérativement aux fins de suspension et de dénonciation des accords ou d'attribution de l'aide. Evidemment, une telle démarche ne peut être crédible que si la clause des droits de l'homme ne fait pas l'objet d'une application à géométrie variable en fonction de la qualité du partenaire

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

en cause en admettant ainsi des « démocraties de basse intensité » lorsque les intérêts en jeu sont très importants.. On pourrait aussi imaginer l'instauration d'organes capables d'évaluer, avec une procédure d'expertise juridique indépendante, le respect des droits fondamentaux. Ce pourrait être une autorité supranationale neutre, compétente pour évaluer à la fois la nature des clauses de conditionnalité, leur applicabilité et leur effectivité. Mais cette évaluation ne doit pas être, à notre avis, exclusivement occidentale.

L'institution d'une clause des droits de l'homme dans les accords commerciaux constitue sans doute la première tentative d'envergure en vue de dépasser la logique essentiellement économique en matière de traités commerciaux. Force est pourtant de constater que le résultat est décevant à bien des égards. On connaît le principal reproche fait à ce procédé : celui de vouloir instituer une morale internationale en trompe l'œil . D'ailleurs, certains auteurs n'hésitent pas à affirmer que « toutes les notions qui composent la conditionnalité politique sont au service des bénéficiaires du marché » . Simplement, le monde des affaires « a besoin d'un certain type de régime politique...d'un certain mode de comportement des administrations et des citoyens, d'un certain niveau d'éducation...permettant l'établissement de relations favorisant une croissance durable »

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

Par ailleurs, si l'on considère que les droits de l'homme s'articulent autour des exigences d'indivisibilité, d'universalité d'interdépendance, de démocratie et du développement, les dogmes de la clause des droits de l'homme conduisent à n'en point douter à relativiser le principe de non-ingérence pour ne promouvoir que le paradigme de l'Etat de droit. Sachant que les pays africains pour des raisons historiques sont très attachés à la notion de non-ingérence, on peut considérer que la raison principale les ayant conduit à modifier leurs législations se trouve dans la volonté d'éviter la marginalisation plutôt que dans le souci de protéger les droits fondamentaux. A cet effet, si la situation a évolué de manière globalement favorable pour ces droits, plusieurs éléments conduisent à douter d'un changement profond d'attitude des Etats africains à l'égard de cette question. Est-il encore besoin de nos jours de réaffirmer que les droits de l'homme ne peuvent s'épanouir que lorsqu'ils font désormais partie de la culture d'un peuple. C'est donc à l'apprentissage d'une véritable culture des droits de l'homme que les instances internationales doivent s'atteler. C'est ici que l'éducation aux droits de l'homme trouve tout son sens. Cette éducation passe par l'introduction des enseignements des droits de l'homme dans le système scolaire et académique. Elle passe aussi par l'action des associations et des ONG de défense des droits de l'homme. Là encore, il faut être vigilant. On a pu observer depuis quelques années une prolifération d'ONG qui ne sont de défense des droits de l'homme que le nom. Ce phénomène se rattache plutôt ce

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

que les Anglo-saxons appellent pudiquement le « human rights business ». D'où la nécessité d'opérer un véritable travail d'investigation sur la crédibilité des ONG avant de leur accorder un quelconque don. Confrontée à ce problème, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a engagé une réflexion à ce sujet. En effet, depuis son installation en octobre 1987, la Commission africaine accorde le statut d'observateur aux ONG dans le but de renforcer la coopération. Ce statut donne une certaine crédibilité à ces organisations et elles peuvent s'en prévaloir pour demander des financements auprès des organismes donateurs. A ce jour, près de 250 ONG ont reçu ce statut. Mais en raison de la prolifération des ONG plus soucieuses de leur budget que de la défense des droits de l'homme, la Commission a dû adopter le 5 mai 1999, une résolution visant à restreindre l'octroi de ce statut .

Enfin, les agences de financement et les Etats occidentaux doivent veiller à ne pas commettre ce que le professeur Jean-François Flauss qualifie d'erreur psychologique, c'est-à-dire ne pas vouloir opposer aux pays tiers des exigences auxquelles ils ne satisfont pas eux-mêmes. Il en est ainsi de la Banque mondiale dont nombres de critiques considèrent qu'en tant qu'institution financière contrôlée par les grandes puissances au prorata de leurs moyens financiers, insusceptible de connaître un fonctionnement démocratique interne, elle est assez mal placée pour transmuter en « donneuse de leçons » démocratiques à la planète entière . Cela est particulièrement vrai en ce qui

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

concerne le concept d'autonomie des régions ou simplement de régionalisation . Les exemples de la Corse et de la Bretagne en France, du pays basque en Espagne pour ne citer que ceux-là sont révélateurs de la difficulté pour les Etats à légiférer sur ces concepts. Par ailleurs, la réticence des Etats-Unis sur l'abolition de la peine de mort, son allergie à l'institution d'un tribunal pénal international ou son refus de ratifier le protocole de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de Serre, constitue un autre exemple de la parabole évangélique de « la paille et la poutre », de nature à décrédibiliser la conditionnalité de l'aide par les droits de l'homme.

#### *Conclusion*

La question qui vient d'être examinée soulève bien d'autres :

La première peut être formulée de la manière suivante : la conditionnalité suffit-elle à transformer un Etat autoritaire en Etat démocratique ? Ne doit-elle pas simplement servir à améliorer la condition des droits de l'homme ?

La deuxième sous-jacente à la première est que si l'on y parvient, n'y a-t-il pas une contradiction inhérente à cette démarche consistant à amener un Etat par la force à la démocratie dans la mesure où l'objectif, aussi louable soit-il, est anéanti par le moyen qui lui, n'a rien de démocratique ?

La constitution d'une société démocratique peut-elle s'effectuer selon des méthodes autoritaires imposées de l'extérieur ?

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

---

Par ailleurs, la conditionnalité ne risque t-elle pas d'annihiler toute recherche originale dans les pays concernés d'une nouvelle société et des rapports humains dans la mesure où il s'agit désormais de faire comme les autres, tuant ainsi le génie propre à toute société ?

Autant de questions auxquelles il ne nous est pas possible de trouver réponse dans cette seule analyse mais qui nous l'espérons, susciteront, d'autres réflexions.

## La conditionnalité environnementale

Jean Claude TCHEUWA

Chargé de Cours

Université de Yaoundé II-Soa

Centre d'Etudes et de Recherche en Droit International et  
Communautaire

Deux faits constants dominent ces deux siècles de vie internationale. Il s'agit dans un premier temps de la persistance de l'Etat souverain qui entraîne celle du système interétatique. Le deuxième résulte des transformations profondes et successives provoquées dans le monde par des causes qu'il est à peine besoin de rappeler (Révolutions politiques, techniques et industrielles, guerre, terrorisme etc...) Dans la société internationale, élargie, mais rétrécie aussi par les progrès techniques, ces transformations ont touché à la vie de tous les peuples et éveillé en eux le sentiment de leur unité et de leur interdépendance, débouchant sur une solidarité internationale. Cette solidarité internationale s'affirme avec plus d'acuité dans le domaine de l'environnement où l'on affirme de manière claire que "la terre est une, les problèmes sont communs, les défis sont communs et les actions communes" (Voir Rapport de la Commission BRUNTLAND sur le développement durable). C'est cette affirmation qui marquera tout le développement du droit international de l'environnement et finalement toute les conditionnalités en matière environnementale.

L'environnement se définit comme l'ensemble des facteurs qui influencent le milieu dans lequel l'homme vit. L'homme en tant qu'espèce vivante fait partie d'un système complexe de relations et d'interrelations avec son milieu naturel. C'est en gros l'ensemble des éléments naturels et artificiels qui conditionne la vie de l'homme. Les conventions et les autres textes internationaux ne donnent pas de manière claire une définition au concept environnement. Ils l'abordent à partir de son contenu, à savoir qu'il englobe l'eau, le sol, l'air, la faune, la flore, la végétation, etc... La convention de Lugano est de ce point de vue évocatrice; elle pose en effet que l'environnement comprend "les ressources naturelles, abiotiques et biotiques, tels que l'eau, l'air, le sol, la faune, et la flore, et les interactions entre ces mêmes facteurs; les biens qui composent l'héritage culturel et les aspects caractéristiques des paysages (Lugano, 1993, art. 2 al. 11). La prise en compte de ces interactions a démontré que les atteintes à l'environnement constituent un danger pour l'homme et la planète dans son ensemble (Voir l'appauvrissement de la couche d'ozone). C'est la raison pour laquelle la C.I.J a construit une définition beaucoup plus dynamique de l'environnement. En effet, dans un Avis du 8 juillet 1996, elle affirmait que "l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace dans lequel vivent des êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie, leur santé, y compris pour les générations à venir" (Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires) (La question du développement durable et de l'équité intergénérationnelle).

Jean Claude TCHEUWA

---

Cette définition sera confirmée et confortée en 1997, dans un arrêt devenu très célèbre en matière de gestion de l'environnement pour des problématiques qu'il soulève (Arrêt du 25/09/1997, Projet Gabcikovo-Nagymaros entre la Slovaquie et la Hongrie).

Les cris d'alarme des scientifiques, relatifs à la détérioration de l'environnement humain du fait des pollutions de toute nature, ont été à l'origine de la prise de conscience qui s'est traduite non seulement par l'adoption des Déclarations et conventions internationales, mais aussi par la mise en place des mécanismes d'orientations des politiques environnementales et au rang desquelles l'on retrouve la conditionnalité. (les évènements qui ont favorisé cette prise de conscience sont les grandes catastrophes écologiques telles que: le naufrage du Torrey canyon en 1967, l'Amoco Cadiz en 1978, Tchernobyl en 1986, la désertification et la déforestation progressive en Afrique avec corrélativement l'appauvrissement de la couche d'ozone).

La conditionnalité est d'apparition plus récente. Elle naît en Afrique et dans les pays en développement en général avec la crise économique des années 70 et 80, dans le cadre des plans d'ajustement structurel visant tout d'abord l'assainissement des finances publiques des Etats en crise. Dans les années 90 elle va acquérir droit de cité en droit international général, c'est à dire dans le domaine juridique, économique et environnemental (L'on conditionnera par exemple l'apparition de nouveaux Etats sur le plan international avec la dislocation de l'ex

Jean Claude TCHEUWA

---

Yougoslavie et de l'URSS; Voir la Déclaration des 12 sur la reconnaissance des nouveaux Etats; ses développement en Afrique et à travers le traité sur l'Union africaine de juillet 2000...).

Au cours de la même décennie l'on observera la montée de la conditionnalité environnementale consistant à intégrer des exigences nouvelles dans le cadre des accords de financement ou d'assistance. En réalité la protection de l'environnement bénéficie, sous de multiples formes, des mesures d'assistance financière et technique. Il peut s'agir d'activités destinées à aider un pays à renforcer ses institutions et son cadre réglementaire, des programmes de formation d'agents nationaux etc...(Il faut dire qu'il s'agit là d'un aspect important des activités du PNUD).

Le financement de ces activités et bien d'autres est soumis au respect d'un certain nombre de conditions et d'exigences intégrées dans les accords d'assistance. C'est leur prise en compte qui constitue la conditionnalité environnementale. Ne s'agit-il pas finalement d'exigences de trop? Cela d'autant plus que tout le droit international de l'environnement s'articule en terme de respect d'exigences environnementales ou mieux encore en terme de code de conduite. Pour s'en convaincre il suffit de jeter un regard attentif sur l'irruption du principe de développement durable et même d'autres principes qui visent tous un seul et même but: parvenir à une gestion écologiquement rationnelle de l'environnement.

En tout état de cause, pour mieux cerner toute la réalité de la conditionnalité environnementale, il convient avant tout

de préciser sa forme juridique (I), avant d'observer que sa prise en compte dans le domaine environnemental est problématique (II).

*I- La forme juridique de la conditionnalité verte*

Il ne s'agit plus ici de revenir sur la nature juridique de la conditionnalité qui a fait l'objet d'un grand débat pendant toute la première journée, mais de voir quelles sont les formes que peuvent prendre celles-ci. En effet la conditionnalité verte peut épouser plusieurs formes mais qui n'affecte pas pour autant son contenu et sa force juridique. Elle peut prendre une forme organique c'est à dire se situer dans le cadre d'une institution internationale ou alors être inorganique c'est à dire dans un cadre interétatique.

*A) La conditionnalité organique*

Elle résulte tout particulièrement de l'activité des institutions d'aide et d'assistance au développement. Pendant longtemps en effet il ne s'est établi aucun lien entre l'aide au développement et la protection de l'environnement. Bien au contraire les pourvoyeurs d'aide ont financé quelques fois, en toute bonne conscience, des projets dont on mesure aujourd'hui seulement les conséquences écologiques désastreuses. Ce n'est qu'à partir de 1970 que l'on observera les premiers frémissements. Dès cet instant la plupart des organismes de financement

conditionneront leur aide au respect de l'environnement, aussi bien au plan universel, qu'au plan régional.

*1. Au plan universel*

En raison de la diversité des aspects de la protection de l'environnement, presque toutes les organisations internationales s'y intéressent désormais, certes à des degrés différents et chacune dans son domaine d'activités. Mais il faut dire que, ce sont les institutions d'aide et d'assistance au développement qui manifestent le plus d'intérêt pour la protection de l'environnement, notamment dans leur coopération avec les pays en développement et en particulier avec l'Afrique.

La Banque mondiale y occupe une place de choix. Elle fait désormais de la protection de l'environnement un des piliers de sa politique d'aide au développement. Sa directive opérationnelle relative à l'évaluation d'impact des projets sur l'environnement, approuvée en 1989 et substantiellement élargie en 1991, reste le principal moyen qu'elle utilise pour prendre en compte les incidences écologiques des prêts qu'elle accorde pour des projets. L'on peut à titre d'illustration évoquer ici l'intervention de la Banque mondiale par rapport à l'évaluation d'impact environnemental pour ce qui est du projet pipeline Tchad-Cameroun. Tel a été aussi le cas pour des projets entrepris au Nigeria, au Mali ou Sénégal.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement joue aussi en la matière un rôle non négligeable. Il est en réalité le principal organisme d'aide du système des NU. Il

Jean Claude TCHEUWA

---

fournit une aide non remboursable pour la formation du personnel dans la mise en valeur des ressources environnementales. Son aide est subordonnée à l'acceptation par l'Etat du programme de planification mis en place.

On peut aussi citer le cas de la FAO et de l'UNESCO à travers son programme « l'homme et la biosphère ».

## *2. Au plan régional*

Au peut l'apprécier à un double niveau; au niveau continental avec l'Union africaine, et au niveau de la coopération entre les ACP et la CEE. Pour ce qui est du continent africain l'intérêt pour l'environnement commence de manière timide avec l'OUA avant de prendre véritablement corps à travers le traité sur l'Union africaine qui n'a pas hésité à consacrer des dispositions importantes et des institutions à l'environnement.

La palme d'or au plan régional revient à la CEE dans sa coopération avec les Etats ACP. En effet dans la convention de Lomé IV du 15/12/1989 on retrouve la reconnaissance de la priorité accordée à la protection de l'environnement et à la conservation des ressources naturelles condition essentielle pour un développement durable...(art. 6 al. 2.). L'accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23/06/2000 (Conclu pour une période 20 ans) revient largement sur des exigences d'une gestion durable et rationnelle des ressources naturelles. Son article 32 traite en effet :

Jean Claude TCHEUWA

---

du renforcement des capacités de gestion  
environnementale...  
de l'intégration du principe d'une gestion durable de  
l'environnement dans tous les aspects de la coopération au  
développement;  
de soutenir les programmes et projets mis en œuvre par les  
divers acteurs;  
d'appuyer les mesures et projets dans des domaines tels  
que les forêts tropicales, les écosystèmes, le développement  
urbain et rural durable, promotion du tourisme durable...

*B) La conditionnalité inorganique*

Elle peut être à la fois bilatérale ou multilatérale. Le but  
reste le même c'est à dire poser un certain nombre  
d'exigences à l'autre partie en vue de la réalisation ou le  
financement d'un projet.

*1. Dans un cadre bilatéral*

La coopération entre pays du Nord et pays du Sud tient de  
plus en plus compte de la conditionnalité  
environnementale. L'on peut à titre d'exemple citer le  
Canada, la France, les Pays-Bas, etc...

*2. Dans un cadre multilatéral*

Il convient ici d'insister sur le rôle joué par la Conférence  
des Etats parties qui joue un important rôle de suivi et des  
gestion de l'accord, voire l'octroi d'aide spécifique liée à  
l'objet de l'accord.

Jean Claude TCHEUWA

---

*II- Une conditionnalité environnementale problématique.*

Le droit international de l'environnement repose sur une problématique générale qui résulte de la dialectique globale entre le mouvement qui pousse les Etats à préserver leur souveraineté et celui qui les oblige à prendre acte des solidarités qui les unissent. En effet la biosphère ne connaissant pas de frontière il était normal que l'on parvienne à des conditions générales d'une bonne gestion de l'environnement dans l'intérêt de tous. C'est dire, avec la Déclaration de Rio, que "la terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance". La conditionnalité se pose donc comme principe de gestion de l'environnement dans l'intérêt de l'humanité toute entière. Dans la pratique elle peut se heurter à certains principes de droit bien ancrés tant au plan international qu'au plan interne.

*A) Conditionnalité et souveraineté permanente sur les ressources naturelles*

Cette règle, affirmée d'abord dans le contexte du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de la revendication de certains Etats d'un droit au développement, a été proclamée dans de nombreuses résolutions de l'AG des NU (Rés. 1803 du 14/12/1962 relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles), et réaffirmée à l'occasion de diverses déclarations de portée tant universelle que régionale. C'est ainsi qu'elle apparaît dans

Jean Claude TCHEUWA

---

la première partie du principe 21 de la Déclaration de Stockholm et dans le principe 2 de Rio.

Tous les Etats, aussi bien ceux développés que ceux en développement entendent ainsi rappeler que la protection de l'environnement ne doit pas supplanter le développement économique, mais tout au plus le conditionner et s'intégrer dans un contexte général de la politique économique de l'Etat.

Tel ne semble pas être le sens de l'évolution actuelle où, des considérations liées à la protection de l'environnement l'emportent sur celles liées au développement. Certains auteurs ont même pensé qu'il s'agirait de deux notions en conflit. Où situe-t-on aujourd'hui les priorités? Vers le développement ou vers la préservation de l'environnement telle qu'indiquer par les conditionnalités écrasantes? Tout est donc question de choix politique.

Conformément à la Charte des NU et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources naturelles, conformément à leur propre politique en matière d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de veiller à ce que les activités qui relèvent de leur compétence ou de leur pouvoir ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres Etats ou des zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale. (Principe conforté par la jurisprudence internationale: Texaco-Calasiatic c/ Libye; Aminoil c/ Koweït etc...) Voir aussi devant la CADHP, les affaires du peuple Ogoni, 2002 ; Affaire du peuple Katangais, etc... Le droit des peuples à

Jean Claude TCHEUWA

---

disposer d'eux-mêmes et son pendant la souveraineté permanente sur les ressources naturelles seraient-ils des normes impératives, c'est à dire des normes de jus cogens ? En pratique non car possibilité de dérogation.

Peut-on donc conditionner la gestion de l'environnement sans porter atteinte à ce principe fondamental?

Il faut dire qu'initialement ce principe venait contrer l'utilisation des ressources naturelles par l'occupant. Ne peut-il pas jouer aujourd'hui contre ces conditionnalités parfois contestées par les Etats qui y adhèrent parfois par la pression de la crise.

La conditionnalité produirait son effet positif si on l'accompagnait d'un transfert corrélatif de technologie; Ce qui n'est pas toujours le cas. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer le débat actuel autour du transfert des technologies relativement à la mise en place du développement durable. (Voir le débat Nord/Sud à l'occasion du sommet de la terre à Johannesburg en 2002)

#### *B) Conditionnalité et patrimoine commun de la nation*

Revenu au plan national la conditionnalité peut poser un certain nombre de problèmes quant à la gestion et à l'exploitation de l'environnement. En effet certaines législations qualifient l'environnement comme étant le patrimoine commun de la Nation. C'est le cas de Cameroun dont la loi du 5/08/1996 relative à la gestion de l'environnement, suivant en cela la Constitution du 18/01/1996, pose clairement que "l'environnement en République du Cameroun constitue un patrimoine de la

Jean Claude TCHEUWA

---

Nation". Cela suppose que le peuple constitué en Nation doit pouvoir dire son mot par rapport à toute éventuelle conditionnalité. On l'a vu les conditionnalités dans leur processus d'élaboration s'apparentent à des accords en forme simplifiée; or au regard de la définition de l'environnement et de la nature de la question l'on devrait pouvoir soumettre leur approbation à la ratification du peuple concerné directement (par référendum) ou indirectement par le truchement des élus de peuple. Il s'agirait, ce faisant, de mettre en œuvre les principes d'information et de participation consacrés en droit de l'environnement. Mutatis mutandis c'est ce qui s'est, en réalité, passé avec la constitution des grands fonds marins comme patrimoine commun de l'humanité (Gestion confiée à un organe collectif).

En définitive l'on peut dire, quelles que soient les critiques que l'on puisse formuler à son endroit, la conditionnalité environnementale vient donner corps aux exigences molles du droit international de l'environnement. Il n'y qu'à voir l'accord de Cotonou de 2000 pour ce qui est de ses aspects environnementaux pour s'en convaincre. Il prend en effet en compte des concepts comme développement rural et urbain durable, c'est à dire ce droit à un environnement sain. Elle peut donc à certains égards jouer le rôle d'un puissant levier pour la mise en œuvre des contraintes environnementales.

Jean Claude TCHEUWA

---

Nous pensons de ce fait avoir répondu à la question des rapports entre conditionnalité verte et les règles du droit international de l'environnement.

## Conditionnalité dans le financement des projets éducatifs

Assindie Sanzong MUNGALA

Titulaire de la Chaire UNESCO pour l'Afrique Centrale et les Etats de la SADC

Je me réjouis de constater le partenariat qui s'instaure si heureusement entre la Chaire UNESCO Droits de l'Homme et Ethique de la Coopération Internationale de l'Université de Bergame en Italie et les Universités Africaines du Bénin, du Cameroun, du Sénégal et de la République Démocratique du Congo.

Je félicite le Professeur Felice RIZZI pour les efforts qu'il déploie afin de concrétiser la coopération intercommunautaire.

Je remercie en outre le Recteur de l'Université de Yaoundé II, le Doyen Maurice KAMTO et le Professeur Jean - Louis ATANGANA AMOUGOU pour la chaleur de leur accueil et l'hospitalité dont je suis bénéficiaire.

Avant de traiter le sujet qui m'a été proposé, je veux vous dire un mot sur la Chaire UNESCO dont j'ai la responsabilité. La Chaire UNESCO Culture de la Paix, Règlement des Conflits, Droits de l'Homme, Démocratie et Bonne Gouvernance date d'octobre 2000 (Année Internationale pour la Culture de la Paix) avec pour mandat l'Afrique Centrale et les Etats de la SADC.

## Assindie Sanzong MUNGALA

Elle a ses antennes à Brazzaville auprès de l'ENAM, à Ndjamena à la Faculté de Droit et espère s'implanter son point focale à l'Université Yaoundé II.

Parler de la conditionnalité dans le financement des projets éducatifs n'est pas simple. Les études précédentes montrent que la thématique concernée est suffisamment vaste pour résister à toute tentative de survol.

Si l'on veut, en outre, donner un aperçu des tendances existantes dans une perspective africaine ou mondiale, la tâche se complique encore.

Ma communication, loin d'épuiser le sujet, en pose de nouvelles. Je me fonderai à cette fin et essentiellement sur certains éléments disponibles.

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

### *I- Analyse des différentes possibilités de financement de L'enseignement primaire*

#### *A) Introduction*

Comme nous l'avons noté, l'engagement en faveur de l'éducation pour tous suppose que l'on soit capable d'estimer, puis de financer le coût d'une telle entreprise. Chaque pays devra en évaluer les incidences financières compte tenu des objectifs spécifiques qu'il s'est assignés pour l'an 2000, ainsi que ses structures propres et de ses autres dépenses. Toutefois, on dispose déjà d'une certaine somme de connaissances sur les différents moyens d'améliorer le rendement scolaire et d'élargir la base économique du financement de l'éducation pour tous.

A l'occasion de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, MM. C. Colclough et K. Lewin ont présenté une communication intitulée *Educating All the Children: Meeting the Economic Challenges of the 1990s*, qui résumait un bon nombre des afférentes politiques applicables en la matière et dont nous nous sommes inspirés pour la rédaction de la présente annexe. Précisons toutefois que les auteurs de cette communication ne sauraient être tenus pour responsables de la forme ni du contenu de l'exposé qui suit.

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

### *B) Les différentes politiques possibles*

Il existe six grands types de réforme susceptibles d'aider les nations à accroître leur capacité de financement de l'éducation pour tous.

1. Réduction des coûts unitaires dans le système existant
2. Réduction du coût du cycle éducatif dans le système existant
3. Réduction des dépenses d'équipement dans le système existant
4. Restructuration des modalités de formation
5. Redistribution des dépenses existantes
6. Recours à de nouveaux modes de financement

Pour ceux qui travaillent dans les pays en développement, aucune de ces solutions n'est « nouvelle », et bon nombre d'entre elles ont d'ores et déjà été mises à l'épreuve et jugées inacceptables pour des raisons politiques, économiques, culturelles ou pédagogiques. Ce qui suit est un simple rappel des afférentes possibilités qui s'offrent et non un ensemble de stratégies préconisées: chaque pays devra adopter, ou adapter, celles de ces possibilités qui conviennent le mieux à sa propre situation.

Réduction des coûts unitaires : Il s'agit essentiellement de réduire le coût global des traitements du personnel enseignant et de modifier les taux d'encadrement. Dans beaucoup de pays, le traitement des instituteurs est d'ores

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

et déjà très bas, de sorte que le seul moyen de comprimer encore, si cela est nécessaire et qu'on le souhaite, la masse salariale consiste à faire davantage appel à des catégories de personnel moins coûteuses. Quant au taux d'encadrement, on peut le réduire en augmentant l'effectif des classes ou en confiant à un maître deux classes alternées.

Réduction du coût du cycle éducatif: Il s'agit de mieux rentabiliser le temps d'étude des élèves, en réduisant les déperditions d'effectifs et en supprimant les redoublements inutiles.

Réduction des dépenses d'équipement : Cette solution consiste, entre autres, à privilégier, là où c'est possible, les externats par rapport aux internats et à exploiter les locaux en y organisant des classes alternées, lorsque les effectifs le justifient. Le choix de locaux exigeant peu d'entretien est aussi un facteur déterminant de limitation des coûts.

Restructuration des modalités de formation: Il est possible, à cet égard : (1) de modifier la durée du cycle d'enseignement, (2) de modifier l'âge de scolarisation, (3) d'introduire des réformes organisationnelles et pédagogiques, et (4) de promouvoir le service national et de lier l'éducation à la production. La durée du cycle primaire est de plus en plus uniformément fixée à six ans, mais celle de l'éducation considérée comme « fondamentale » a été récemment portée à neuf ans dans de

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

nombreux pays; l'âge habituel de scolarisation est de six ans, et les tentatives effectuées pour retarder la scolarisation se sont heurtées à une forte opposition politique.

Parmi les réformes proposées au niveau de l'organisation et sur le plan pédagogique, figurent l'accroissement du nombre de jours et d'heures de classe, une modification de la place faite aux cours magistraux (regroupant la classe entière), l'amélioration des possibilités de rattrapage et d'enrichissement de l'apprentissage, l'utilisation des techniques de téléenseignement ainsi que des systèmes d'enseignement et d'apprentissage programmés. Ces solutions peuvent améliorer le rendement scolaire, mais souvent au prix d'un accroissement des coûts globaux et des coûts par élève. La mise à profit des obligations de service national et l'établissement d'un lien entre l'éducation et les activités de production peuvent offrir un intérêt pédagogique (accroissement de la pertinence de l'éducation) aussi bien que financier (fourniture de services ou de biens à la société).

Redistribution des dépenses existantes: Celle-ci peut revêtir cinq formes principales des exemples ci-après ont un caractère purement indicatif :

1. Entre secteurs : réduction des dépenses militaires et de sécurité, ainsi que des remboursements au titre de la dette, au profit de l'éducation.

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

2. Entre systèmes de formation: de l'éducation formelle vers l'éducation non formelle (y compris dans des formes traditionnelles).
3. Entre degrés de l'enseignement : par réaffectation à l'enseignement primaire de crédits de l'enseignement supérieur.
4. Entre types d'établissements : du public vers le privé, des internats vers les externats, de l'enseignement technique et professionnel vers l'enseignement général.
5. Entre types de dépenses : réduction des dépenses d'équipement au profit des dépenses de fonctionnement et, parmi ces derniers, du poste salaires au profit d'autres postes (celui des matériels éducatifs, par exemple).

Le but commun de ces diverses redistributions de crédits est de privilégier les postes les moins coûteux et de réduire les activités non éducatives au profit des activités éducatives.

Les nouveaux modes de financement qui méritent considération sont les suivants

1. Ecoles privées
2. Droits de scolarité payables par les usagers
3. Prêts et bourses
4. Accroissement des prélèvements fiscaux
5. Nouvelles formes d'imposition (taxe sur les diplômes, impôt salarial sur l'emploi des diplômés, taxes affectées à l'éducation, loteries dont le produit serait réservé à l'éducation)

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

6. Soutien accru de la part de la communauté. Chacune de ces solutions doit être appréciée selon les mêmes critères de rendement et d'équité qui servent à évaluer les autres sources possibles de recettes.(1)

Pour suivre les progrès du développement de l'Afrique et l'évolution des flux d'aide à destination de ce continent, il est nécessaire de disposer de données empiriques de base directement utilisables par l'analyste. Indicateurs économiques nationaux, secteur extérieur, dette et flux correspondants, finances publiques, agriculture, entreprises publiques et flux d'aide.

Un gros effort a été fait pour standardiser les données et harmoniser les ensembles de données apparentées tirées de sources différentes. Toutefois, parce que les méthodes, les pratiques et les définitions statistiques, ainsi que la couverture des données, varient considérablement, il n'est pas toujours possible d'obtenir des renseignements tout à fait comparables si bien que les indicateurs sont à interpréter avec prudence. En outre, du fait que les systèmes statistiques de nombreux pays en développement sont encore insuffisamment développés, les données ne sont pas toujours disponibles ni entièrement fiables. Enfin, les comparaisons entre pays et dans le temps soulèvent toujours des problèmes techniques compliqués, qu'il n'est jamais possible de résoudre complètement et de manière entièrement satisfaisante.

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

Bien que les données proviennent de sources généralement considérées comme hautement autorisées, beaucoup d'entre elles sont entourées d'une marge d'erreur considérable. Pour éviter des retards excessifs dans l'établissement des données, qui nuiraient à la qualité du suivi qu'elles exercent, la Banque mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI) ainsi que d'autres institutions établissent parfois des estimations sur la base d'informations secondaires disponibles, afin de combler les lacunes d'importance critique que comportent les données fournies par les pays, surtout pour les années les plus récentes, lorsque les sources statistiques nationales ne sont pas en mesure de fournir des renseignements immédiats. Il n'en reste pas moins que les données sont incomplètes pour de nombreux indicateurs et la couverture de certains pays (en particulier les petits pays) reste sporadique.

Il est nécessaire de tenir compte de ces réserves dans l'utilisation des données et l'interprétation des indicateurs, en particulier dans les comparaisons entre pays. Les carences dont souffrent les données mettent en évidence la nécessité de renforcer les systèmes statistiques dans l'ensemble de la région.

### *C) Mécanisme de financement de l'éducation*

En général, les projets éducatifs des services éducatifs et de la formation tirent leur financement de quatre sources possibles. Il s'agit principalement de l'Etat ou de

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

l'Administration publique, des parents, des ONG et des Organismes ou partenaires extérieurs.

En effet, un peu partout dans le monde, le principal financier et de nombreux partenaires au développement lui apportent leur contribution, leur soutien dans le financement de l'éducation et de la formation.

Les allocations des ressources financières varient selon les niveaux et le type d'enseignement. Par exemple, on remarque que l'enseignement technique a tendance à coûter cher suite aux équipements et matériel qu'il nécessite.

Le Budget de l'Etat finance les salaires du personnels enseignants. Il assure, du moins dans son secteur public les infrastructures. Les équipements, le matériels didactiques et les manuels scolaires.

Les parents individuellement ou organisés en associations, contribue, financièrement à la scolarité de leurs enfants. Parfois et ce cas en RDC où l'Etat, depuis plus d'une décennie, s'est significativement désengagé financièrement, les parents disons - nous, contribuent même ci la gestion des ressources des institutions scolaires et assurent pratiquement tout le financement du fonctionnement courant des établissements scolaires et même universitaires. A ce titre, les parents demeures les partenaires du développement de l'éducation en prenant

## Assindie Sanzong MUNGALA

également en charge certaines dépenses dans le cadre des programmes d'investissement.

Il existe également des ONG qui agissent en faveur des écoles et apportent leur appui financier substantiel au secteur de l'éducation et de la formation. Les ONG contribuent au financement qui permet l'amélioration des infrastructures scolaires et équipement ainsi que la fourniture du matériel didactique.

Les organismes ou les partenaires extérieur, notamment la BM, la BAD, l'UNESCO, le PAM, l'UNICEF, le PNUD, l'Union Européenne interviennent financièrement dans le cadre du programme et projet sous forme de don ou prêt. Dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale, les pays amis, généralement, du Nord, interviennent dans le financement des projets éducatifs.

Dans plusieurs pays, les frais des études incombent directement aux étudiants. Ils cherchent même à augmenter la contribution financière demandée aux étudiants et à leurs familles. Certains pays ont mis en place un système de Droits d'inscription (Malcolm SKILBECK et Helen CONNEL, 1998). « Les droits d'inscription et les frais de scolarité ne se limitent pas aux institutions du secteur privé, ils sont de plus en plus considérés comme une options possible dans le secteur public, assortis de subventions de prêts ; de bourses et d'allocation accordés après examen des ressources ».

## Assindie Sanzong MUNGALA

Dans certains pays, comme en France, il existe un système de remboursement différent des bourses ou prêts accordés aux étudiants. Ce remboursement intervient dès lors qu'après les études, le bénéficiaire aura trouvé du travail et aura perçu un revenu. Mais il faut le reconnaître, le paiement des frais de scolarité ne dispense nullement les Etats de s'engager à maintenir et renforcer leur rôle dans le financement de l'éducation. Une autre vérité est que les fonds publics sont et seront encore longtemps insuffisants pour des raisons telle que les difficultés économiques.

Par ailleurs, il est difficile d'indiquer dans quelle mesure les revenus provenant de ces sources permettent de résoudre les problèmes financiers des institutions de formations. Mais ils sont exploitables dans le cadre d'une formation stratégie globale qui vise à résoudre le problème du sous - financement.

Il est intéressant de relever les arguments de Malcom SKILBERK Helen CONNEL pour soutenir la perception de droits et autres frais des études. Par exemple, pour les droits et autres frais, le débat actuel retient :

L'accroissement des ressources ;

L' intérêt des étudiants pour les études et leur désir de réussir ;

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

Les institutions d'enseignement se préoccuperaient davantage de leur efficacité et seraient plus sensibles aux besoins des étudiants.

Par contre, le paiement de ces frais on peut avancer les arguments tels que :

- L'enseignement supérieur revêtant une telle importance. L'Etat devait lui accorder une priorité dans ses dépenses ;
- L'enseignement supérieur est un investissement pour la société tout entière ;
- Les frais bloquent l'accès en particulier aux groupes défavorisés ;
- Les étudiants n'ont pas besoin d'être motivés par des incitations financières ;
- Les institutions risquent de ressembler à des entreprises commerciales.

Mais comment limiter les coûts sans porter atteinte à la qualité de la formation, sans renoncer aux objectifs et aux valeurs de l'enseignement ?

Il est vrai que les ressources financières sont insuffisantes et même en baisse. C'est un obstacle. Par ailleurs, il y a une disproportion entre les moyens et les défis à relever et l'absence de souplesse dans les procédures. Ce sont encore des obstacles.

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

En définitive les solutions peuvent être trouvées si on s'orientent résolument dans les pistes de réformes où les question de gestion et de financement seront examinés sous l'angle des valeurs d'une société démocratique et juste.(1)

### *D) La Crise de l'Enseignement supérieur*

Malgré son importance, l'enseignement supérieur est en crise aussi bien dans les pays nantis du Nord que dans les pays en développement ou moins avancées. Dans tous les pays, c'est l'Etat qui en assure la plus grandes partie de son financement.

Les pays en développement essoufflés par les efforts des ajustement financiers n'ont pas pu contenir les pressions d'effectifs de plus en plus larges. Selon la Banque Mondiale (1994) ce nombre des inscrits a augmenté avec une moyenne annuelle de 6,2% pour les pays à faible revenu ou à revenu moyen. De ce fait, la plupart des pays en développement ont vu se dégrader leur enseignement supérieur :

- Locaux exigus et vétustes ;
- Absence du personnel et des ressources (Bibliothèques, équipements, supports pédagogiques...)
- Recul de financement public ;

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

- Accès difficile à l'enseignement pour les groupes défavorisés ;
- Mauvaise utilisation des ressources disponible aggravé par l'incidence de leur réduction ;

Cette crise de l'Université se traduit par le déclin de la recherche scientifique. Les Universités, dans l'ensemble, se consacrent essentiellement à l'enseignement, mais ont très peu d'interaction avec l'industrie. La recherche s'est arrêtée, faute de ressource.

Malgré l'accroissement des effectifs, l'enseignement supérieur reste encore très élitiste. Avec les coûts de plus en plus aisées pourront envoyer leur enfants à l'Université.

Selon le rapport de la Banque Mondiale (1994), on note qu'en Afrique du Sud, 80% des étudiants des universités sont blancs pour une population blanche de 13% seulement.

L'Enseignement supérieur était financé par l'ensemble de la population , une petite minorité seule a accès à l'université, mettant en mal le principe d'égalité d'accès à l'enseignement supérieur.

### *E) Le Développement humain et les contraintes financières*

Face à de multiples défis de l'avenir, défis de paix, de liberté, de justice sociale et de progrès humain, comme le

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

voyait Jacques DELOIS et la commission internationale sur l'éducation (1996 à 1999), l'éducation demeure la voie, qui parmi et plus que d'autres, joue « un rôle essentiel dans le développement humain, plus harmonieux, plus authentique afin de faire reculer la pauvreté, l'exclusion, les incompréhensions, les oppressions, les guerres. »

En effet la Commission Internationale sur l'Education pour le vingt et unième siècle faisait remarque, à juste titre, qu'en ce moment où le monde marque un tournant important, les politiques d'éducation se heurtent à des critiques où sont reléguées au dernier rang des priorités pour des raisons économiques et financières.

L'homme pour avoir maîtriser et organisé son environnement en fonction de ses besoins, a pu connaître un essor économique exceptionnel grâce à la science et à l'éducation. Mais, ce modèle de croissance a des limites en raison des inégalités et des coûts humains, matériels et financiers. En effet, ce mode de développement fondé sur la seule croissance économique est assurément inégalitaire.

Quand on estime que plus de trois quarts de la population mondiale sont établis dans les pays en développement et ne bénéficient que 16% de la richesse produite par la Communauté mondiale, les inégalités économiques sont manifestes. On observe par exemple que le revenu moyen des pays les moins avancés est constamment en recul. Le Tableau de l'Afrique à la veille du XXIème siècle est de

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

plus sombre encore, aggravé par les conflits armés qui viennent accentuer l'appauvrissement, le déficit alimentaire, la pandémie du Sida, le paludisme, le mouvement des réfugiés et des déplacés de guerre.

La guerre civile, les conflits ethniques, comme les répressions politiques, les violations des droits de l'homme, créent un climat d'insécurité nuisible au développement humain.

Un développement socio - économique, culturel et technologique rapide dépend de plus en plus des ressources humaines, produit de l'éducation. Et l'éducation est définie non seulement dans la perspective de ses effets sur la croissance économique, mais selon une vision plus large : celle du développement humain. Celui - ci ne peut être assuré que par l'éducation de base qui vise l'épanouissement de l'être humain en tant que tel et non comme moyen de production. Elle donne à l'individu tous les éléments de connaissance nécessaire pour pouvoir accéder à d'autres niveaux de connaissance ou de formation.

Associée ainsi à l'éducation permanente, l'éducation de base doit assurer à chaque individu, par des moyens simples, la possibilité de modeler sa vie et de participer à l'évolution de la société. L'objectif de croissance économique seule, s'avère donc insuffisant pour développer humainement l'homme, non seulement en

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

raison de son caractère inégalitaire, mais surtout aux contraintes des coûts élevés qu'il nécessite.

Le développement humain demeure un processus qui vise la garantie d'une vie longue et saine et permet à l'individu d'accéder aux connaissances et aux ressources nécessaires pour disposer d'un niveau de vie décent. La vie décente implique des valeurs telles que les libertés politiques, économiques et sociales, la possibilité d'exprimer sa créativité en passant par la dignité personnelle et le respect des droits de l'homme.

### *II- L'expérience de la république démocratique du Congo en matière de financement de l'enseignement : le PADEM*

Depuis l'installation du Gouvernement de transition, le 30 juin 2003, le Ministre de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, reprenant les différentes réflexions antérieures, leur a donné une impulsion nouvelle en les inscrivant dans une vision politique d'ensemble dénommée Pacte de Modernisation du système universitaire.

La nouvelle politique d'ensemble propose une réforme des programmes, celles des structures de gestion, de la politique éducative au niveau du sous-secteur du système éducatif congolais ainsi que la réforme de l'environnement social du personnel et celui des apprenants.

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

Trois objectifs sont retenus pour justifier la réforme : moderniser le système, revaloriser la profession et la carrière enseignante et faire de l'Université un lieu d'excellence.

Pour y arriver, des actions précises sont envisagées :

- le renforcement des capacités humaines et l'appui institutionnel aux établissements
- la révision de textes juridiques
- l'amélioration de la qualité de la gestion des établissements
- la revalorisation de la fonction enseignante et l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants et du personnel
- l'amélioration de la carte universitaire par l'implantation universitaire dans les provinces
- l'identification d'un nouveau partenariat pour l'enseignement supérieur et universitaire.

Mais avec quels moyens et quel financement ?

Le PADEM se donne des principes de base tirés des défis du système et de la volonté de remédier à la situation. Il se base sur quelques principes de base dont le plus important est celui d'un partenariat évolutif, impliquant « le gouvernement, les secteurs économiques, public et privé, les parents les collectivités locales en vue d'impulser un processus de transformation, en s'appuyant sur l'instauration d'un nouveau « consensus social » afin

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

d'aider les établissements d'enseignement supérieur à répondre aux besoins du développement humain durable, selon les termes de la Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur (1998)

L'Etat et les autres partenaires sont invités à une meilleure prise en charge financière de l'Enseignement de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, tant de nouvelles structures que de ressources humaines pour un fonctionnement normal d'une institution dont le rôle dans le développement du pays n'est plus à démontrer.

La réforme envisagée exige des gestionnaires du système éducatif la pratique d'une bonne gouvernance. A cet effet, il s'agit de renforcer les capacités des gestionnaires des établissements.

Et comment, en terme de moyen de mise en œuvre la réforme a été validée au niveau national et même au niveau des partenaires bilatéraux et multilatéraux ?

### *A) Au niveau national*

A l'issue de la Table Ronde de Kinshasa du 29 au 30 octobre 2003, la réforme constitue le programme du gouvernement, présenté et adopté à l'Assemblée Nationale. Par conséquent, le financement de nouvelles universités a été pris en compte par les prévisions budgétaires 2004 et les fonds relatifs à PPTE.

## Assindie Sanzong MUNGALA

---

Par ailleurs, il est fait recours à d'autres sources de financement en appui à l'action du gouvernement par plusieurs voies telles que :

- les partenaires nationaux
- la promotion du partenariat entre les universités et le monde économique par la signature des contrats de recherche et de prestation de services
- la promotion des activités d'autofinancement
- les apports des collectivités locales dans les universités dans le secteur de l'éducation
- la création d'un fonds de promotion de l'éducation.

### *B) Au niveau international*

Le PADEM a été présenté aux partenaires bilatéraux et multilatéraux. La BM, lors de la Conférence de Paris, le 6 octobre 2003, a appuyé la réforme de l'Enseignement supérieur et universitaire en RDC.

L'UNESCO, par ailleurs, a retenu le PADEM comme cadre stratégique d'intervention dans sa coopération avec la RDC.

La SADC, l'ADEA, le PNUD, l'AUF, la BAD, la FAO sont également parmi les partenaires bilatéraux qui se sont engagés dans le financement du PADEM. Certains pays amis tels que la France, la Belgique, la RSA et les Etats-Unis d'Amérique ont promis d'appuyer les efforts du renouvellement des universités congolaises.

Assindie Sanzong MUNGALA

---

*Références*

RDC, Un de l'ESU, Pacte de modernisation de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, PADEM, Kinshasa 2003.

UNESCO, Education et formation au Tchad Recueil d'études thématique, Edité par G.C. Chang et M. Radi, 2002.

UNESCO, Revenue de l'Analyse se

## La conditionnalité dans la coopération internationale

Jean-Louis ATANGANA AMOGO

Quel bilan peut-on dresser des politiques de conditionnalité plus de vingt ans après leur apparition ? Telle est la question à laquelle ont tenté de répondre des universitaires venus d'Afrique et d'Europe et réunis à l'occasion d'un Colloque tenu à Yaoundé les 20, 21, et 22 juillet 2004.

Organisé conjointement par la Chaire Unesco Droit et Ethique de la coopération Internationale de l'Université de Bergame (Italie) et le Centre d'Etudes et de Recherche en Droit International et Communautaire (CEDIC) de l'Université de Yaoundé II (Cameroun), cette rencontre a permis aux participants de s'interroger sur ce paradigme structurant l'ensemble du discours de la coopération internationale.

Depuis la fin des années 80, les politiques de conditionnalité ont, en effet, gagné l'ensemble des agences occidentales de coopération aussi bien bilatérale que multilatérale. Le discours sur la vocation universelle du modèle démocratique et des droits de l'homme longtemps enraciné dans l'histoire occidentale, fait son entrée dans les politiques de coopération au développement économique.

La conditionnalité apparaît comme un revirement dans le discours des bailleurs de fond qui ont pendant longtemps prôné l'universalité du modèle capitaliste ainsi que son exportation à l'échelle planétaire. Après avoir été considéré

Jean-Louis ATANGANA AMOGOU

---

comme un obstacle au développement, la démocratie est désormais présentée comme une condition du développement. On passe de « pas de démocratie sans développement à pas de développement sans démocratie ».

C'est alors que la conditionnalité fait son entrée dans la quasi-totalité des domaines de la vie publique. On parle ainsi de conditionnalité économique et financière, de conditionnalité environnementale, de conditionnalité droits de l'homme ou encore de conditionnalité démocratique.

Comment opère la conditionnalité dans la coopération internationale ? La conditionnalité peut-elle être considérée comme un traité en droit international ? Est-elle une source du droit ? Est-elle compatible avec le sacro-saint principe de souveraineté qui est au centre de toute relation entre Etats ? Est-elle un facteur de développement économique ou même de développement démocratique ?

Plus que des réponses, de nombreuses questions ont été soulevées par les différents intervenants à ce colloque qui a vu la participation de nombreux étudiants, notamment ceux de troisième cycle de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Yaoundé II, ainsi que des membres de la société civile.

Aux termes des travaux, un consensus s'est cependant dégagé de l'ensemble des interventions : la conditionnalité apparaît comme un processus aux sources douteuses opérant à géométrie variable. En ce sens, la conditionnalité

Jean-Louis ATANGANA AMOGOU

---

gagnerait à mieux redéfinir ses critères d'opérationnalité. Il y va de sa pérennité.

## Conclusions

Felice RIZZI

Prof. de Pédagogie de la coopération Internationale  
Responsable de la Chaire Unesco

L'entretien a donné la possibilité de faire rencontrer des étudiants, des professeurs et des responsables des ONG pour réfléchir sur le thème de la conditionnalité dans la coopération internationale.

Je remercie surtout, même de la part du Recteur de l'Université de Bergamo, Alberto Castoldi, tous les participants et en particulier le personnel du CEDIC et l'Ambassade d'Italie.

Je me permets de proposer non seulement une synthèse des travaux mais aussi de brèves réflexions qui pourront servir à stimuler l'approfondissement.

Les points sont les suivants: les acteurs et les entourages, les conséquences de la conditionnalité et les défis et le rôle de l'Université.

1. Les organismes internationaux, les Gouvernements nationaux, la société civile et en général le monde associatif, les Universités et le monde des entrepreneurs, ils sont tous, à titre différent, des acteurs de la coopération internationale, chacun avec sa philosophie et ses stratégies. Tous sont mus par des raisons économiques, politiques, culturelles, humanitaires, souvent en conflit entre elles, mais tous sont d'accord à se définir « acteurs de développement ».

Felice RIZZI

---

Dans les politiques de la coopération internationale il résulte de plus en plus central le rôle des citoyens qui s'organisent en associations, en coopératives, en ONG, et qui traduisent le Nous communautaire dans les différentes articulations de la société civile. C'est un nouveau domaine politique qui dépasse la conception de démocratie fondée sur le rapport individu - Etat, rapport qui tend à fragmenter les institutions, à rendre tribale la politique et à la réduire à des mécanismes de séduction. (1) C'est un domaine qui offre aux citoyens la possibilité de créer des structures participantes où elles peuvent élaborer leurs projets personnels et communautaires et exprimer la capacité de négociation et d'alliance avec d'autres communautés et institutions. Les acteurs manifestent divers domaines qui caractérisent le développement économique, financier, culturel, juridique, pédagogique et politique. Dans l'entretien on a examiné quelques modalités et instruments des politiques en particulier celles internationales du rajustement structurel avec des effets négatifs sur les politiques nationales de la santé et de l'éducation et on a mis en évidence la nécessité de reconduire les domaines à une vision unitaire dans le respect des droits de l'homme et des identités culturelles. (seulement au Cameroun il y a 250 ethnies ).

2. La conditionnalité peut avoir des conséquences positives quand elle demande de la rigueur et de la transparence dans la gestion administrative et financière et négatives

quand elle privilégie exclusivement les finalités économiques et limite la souveraineté des Etats.

Une conditionnalité capable de favoriser les procès de démocratisation, d'établir des règles pour tous les acteurs et pour tous les Etats. « Le principe de la promesse (conditionnalité ex ante ) est aujourd'hui complété par le principe de la performance (conditionnalité ex-poste) » (2), c'est - a - dire que on ne peut pas voir d'un côté un tuteur et de l'autre côté un exécuteur a contrôler mais des acteurs coparticipants et responsables qui favorisent ensemble les ressources internes et externes. Les défis concernent la redistribution de la souveraineté qui comporte des rôles divers des Etats et surtout de la société civile.

Reconnaissant comme sujet et source de souveraineté, chaque personne il s'agit de construire une sphère sociale capable de influencer les choix collectifs nationaux et globales, sphère définie comme « société civile » capable d'interagir avec l'Etat et avec le marché, avec l'objectif de sauvegarder les biens publics du monde (milieu, développement, droits de l'homme etc.). La souveraineté ne peut plus être liée exclusivement a un territoire et l'Etat, même s'il reste le principal sujet de droit du système mondial, doit savoir gérer la souveraineté « en situation», une « souveraineté opérationnelle» c'est-à-dire une souveraineté pour résoudre un problème qui se pousse au delà de sa territorialité mais qui reste toujours une condition pour la garantir. C'est la perspective d'un Etat mondialisé « L'Etat le plus souverain n'est plus celui qui

Felice RIZZI

---

étouffe le plus les autres mais celui qui est capable de s'irriguer le plus intensément de tout ce qui est extérieur à son espace - La souveraineté est désormais un principe transitif. On n'est plus arbitrairement des souverains. On est souverains pour rejoindre un objectif».(3)

L'Afrique, pour résoudre ses problèmes de sous-développement, de la pauvreté endémique et de l'exclusion et pour gérer les - aides au développement - a créé, à partir du juillet 2001, sa structure le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement en Afrique.)

Le partenariat s'ouvrira en double forme: au niveau international avec les Pays du Nord et ses organismes internationaux, les financiers en particulier, et au niveau régional entre les mêmes Pays africains pour la réalisation de projets communs.

Après quarante ans de « aides au sous-développement » il faut constater qu'il n'existe aucun lien entre aide, augmentation économique et développement humain puisque les politiques économiques ont privilégié seulement la croissance du PIB, considérant très peu les politiques éducatives et les politiques de redistribution au profit des plus faibles.

Le NEPAD, en exprimant une structure politique de coordination internationale et se fondant sur les apports de chaque Pays africain, représente une nouvelle occasion qui peut faire repartir le développement. Pour rejoindre les objectifs de développement du millénaire les Pays africains devront:

## Felice RIZZI

---

- approfondir les réformes macro-économiques, condition d'un milieu favorable aux investissements et d'une croissance au profit des faibles,
- renforcer les institutions démocratiques, les systèmes de financement public et la gestion financière afin que les gouvernements puissent rendre compte à leurs peuples,
- investir en manière appropriée dans le développement humain, surtout dans l'éducation. (4)

C'est le difficile équilibre de l'ordre et du désordre, de la capacité de gestion du quotidien avec les perspectives de la planification stratégique.

Si les projets de développement ne sont pas coordonnés d'en bas dans une optique de système on aboutit à des projets de autogestion ou d'auto-consommation avec des dépendances continues de l'étranger (ONG locales clonées et adoptées par ONG du Nord). Si, au contraire, l'organisation politique prévaut, entendue comme type idéal d'autorité légitime, il en résulte, selon une étude de la coopération internationale dans l'Afrique sub-saharienne, que dans le « rapport entre Etat et société civile, bien loin de construire une réorganisation du rôle du premier par rapport à la deuxième, les approches de participation seraient tout à fait cohérentes avec une action d'expansion de la rationalité bureaucratique de l'Etat au dehors de ses frontières classiques» (5).

Le bout à rejoindre est la capacité de la 'ressource humaine' de transformer l'approche participative en action politique

en encourageant la coopération entre les différents rôles et les pouvoirs.

3. Les objectifs du développement sont à traduire en termes sociaux, culturels et éthiques et tout cela c'est à l'Université. Mais ça exige un changement de mentalité dans le sens que il faut enlever, comme Sen nous enseigne, l'artificielle brume culturelle qui obscurcit la compréhension de l'histoire contemporaine et s'engager à mettre en œuvre une pédagogie de la coopération qui s'inspire à la philosophie de l'humanisme plénier et qui place au milieu la dimension éthique c'est à dire:

1. Le développement est un droit. La coopération n'est pas un acte de générosité mais la dimension sociale et politique d'appartenir à l'humanité.

2. Le vrai développement nécessite de termes longs et d'approches globales (développement soutenable), qui peut être parcouru écologiquement et socialement.

3. Le développement est dialogue et confiance, des éléments constituant un authentique partenariat. Tous les acteurs sont reconnus avec leurs potentialités et capacité et acceptent de contribuer et de s'employer en projets communs en complétant la réalité des inégalités parmi les partenaires. Cela se place dans un tableau d'équité plutôt que d'égalité.

4. Le développement se base sur l'éthique de la responsabilité c'est à dire il faut combattre la passivité des pauvres et les rites des politiques bureaucratiques des riches, choisir réciproquement les devoirs et les risques et

Felice RIZZI

---

accepter des modalités correctes de suivi et d'évaluation des résultats. (6)

Pour améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement et de la recherche, dès 1998, les Universités ont mis en oeuvre les stratégies suivantes: Organisation d'ateliers de formation pédagogique d'enseignants; Organisation d'ateliers sur la conception et le développement des matériels didactiques pour l'enseignement à distance; Création ou renforcement des organes nationaux et sub-régionaux chargés de l'accréditation, de la qualité et de la reconnaissance des études et des diplômes. (7)

L'Unesco - Breda entre 1999 - 2000 a organisé treize ateliers nationaux et sub-régionaux de formation pédagogique des enseignants des Universités publiques et privées. Les séminaires ont concerné 1000 professeurs d'université et les matériaux produits ont été publiés sous forme de guide pédagogique par le Breda-Unesco de Dakar. Suite à cette initiative l'Ethiopie et la Nigeria ont créé des centres nationaux de formation pédagogique des professeurs d'Université et le centre de l'Ethiopie se propose de former 100 professeurs par an pour cinq ans. C'est à partir de ces enseignements que les stratégies politiques de l'éducation de base et de qualité pour tous pourront trouver le noyau central de soutien.

Parmi les plusieurs initiatives soutenues par l'Unesco dans le domaine de la coopération inter-universitaire un rôle dominant a été pris par les Chaires Unesco qui ont comme objectif principal la promotion d'un système intègre

Felice RIZZI

---

d'activité de recherche d'information et de documentation dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de la paix facilitant la collaboration entre chercheurs et étudiants.

Pour les pays de l'Afrique et de l'Europe s'ouvrent de nouvelles frontières de coopération éducative internationale non plus fondées sur l'appui à des projets isolés mais avec des stratégies d'appui institutionnel aux institutions formatives des Pays dans le respect des politiques générales. La pédagogie de l'appui institutionnel est en même temps une pédagogie du sujet, active et responsable et une pédagogie de l'institution, capable de structurer les relations qui entraînent les autorités politiques, les faisant sortir du silence, de la passivité devant les bienfaits économiques de la coopération, pour se convaincre que le développement nous concerne tous ensemble, et avant tout qu'il est en nous mêmes. (8)

Les acteurs éducatifs du Sud peuvent de cette manière, entrer dans les procès de globalisation, mais, conçu comme participation à la construction commune de la société de la complexité.

Un proverbe africain définit bien cette complexité: « Dans la forêt, quand les branches des arbres se disputent entre eux, les racines s'enlacent». Comment faire afin que les branches, ce qui est extérieur, ce qu'on voit, qu'il s'agisse de l'éthique, du spirituel ou du culturel, soient nourries des racines qui s'enlacent en manière profonde c'est à dire dans la dimension invisible et intangible? C'est ça le rôle de

Felice RIZZI

---

l'éducation, entre les racines et les branches. Le défi est transformer les branches afin que les branches aussi s'enlacent.

Dans le projet global participe aussi la pédagogie, une pédagogie de l'être, une pédagogie de la coopération qui unifie les ressources, les énergies et les compétences et qui favorise la rencontre et la fécondation entre l'homme des racines « l'homme anthropologique » celui qui exprime les vécus de l'identité personnelle et « l'homme des antennes » qui communique avec les autres pour construire ensemble la société des diversités. C'est une pédagogie de la coopération qui doit savoir exprimer un « système éducatif inscrit dans une politique d'ensemble cohérente, où l'économique, le juridique, le politique et le social visent au même objectif: l'égalité des opportunités pour les individus et les communautés. L'égalité n'est pas atteinte seulement de l'éducation, mais sans l'éducation on ne rejoindra jamais l'égalité ».(9)

(1) MAFFESOLI M., La transfiguration du politique, ed. La petite Vermillon, Paris, 2002 pag 284

(2) SOGGE D., Les mirage de l'aide internationale, ed. Enjeux Planate, Tunisi, 2003, pagg. 93 e 253

(3) ZAKI LADIDI, Adieu Bodin ?, IUED, Genève, 2003, pag.22

(4) ADEA, Education pour tous :reformer pour vaincre, la lettre del'ADEA, n°2-3/2003, pag 3-6

Felice RIZZI

---

- (5) TOMMASOLI M., *Lo sviluppo partecipativo*, Carocci, Roma, 2001, pag. 137
- (6) LAVIGNE J.C.- LASTIENNE B., *Construire une éthique de la coopération*, ed. Chronique Sociale, Lyon, 2000, pagg. 172-174
- (7) UNESCO, *Développements récents et perspectives de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, 2003, pag.15
- (8) GANDOLFI S., *Le radici dimenticate*, Emi, Bologna, 1995, pag. 188
- (9) PEROTTI A., *L'Education dans les sociétés pluriculturelles en Europe*, in «Migrations société, CIEMI, paris, 8 (1990) pagg.. 44-45

## Liste des participants au colloques de Yaoundé

### *Invites / Intervenants*

- Pr. MAURICE KAMTO, doyen de la FSJP, université de Yaoundé II
- Pr. P.G. POUGOUE , vice recteur, université de Yaoundé II
- Pr. MINKOA SHE A., vice recteur , université de Yaoundé II
- Pr. Luc SINDJOUN, enseignant, université de Yaoundé II
- Pr. Magloire ONDOA, vice doyen de la FSJP, université de Douala
- Pr. J-M TCHAKOUA, enseignant, université de Yaoundé II
- Pr. Assindie Sanzong MUNGALA, chaire UNESCO pour l'Afrique centrale et les Etats de la SADC
- Pr. Felice RIZZI, université de Bergame (Italie)
- Pr. Stefania GANDOLFI , université de Bergame (Italie)
- Pr. Fabio MARAZZI, université de Bergame (Italie)
- Pr. Victor TOPANOU, Chaire UNESCO , COTONOU (Benin)
- M. Virgilio BERNARDONI, Université de Bergamo
- M. MBARGA MANGA MAGLOIRE, Centre d'orientation éducative( C.O.E. Yaoundé)
- M. Maurizio BUSANELLI, représentant de l'ambassadeur d'Italie au Cameroun
- Mme Barbieri ENESTA , C.O.E (Yaoundé)
- Dr. A. D. OLINGA, enseignant , université de Yaoundé II
- Dr. J-C TCHEUWA, enseignant, université de Yaoundé II

### Liste des participants au colloques de Yaounde

---

Dr. J-L ATANGANA AMOUGOU , enseignant, université de Yaoundé II

Dr. NGUELE ABADA M., enseignant, université de Yaoundé II

Dr. MOMO Claude, enseignant , université de Douala

#### *Etudiants*

MBIDA Hervé Claude

MBARGA Prisca

MVELE NANGA Samuel

ZOLO ASSOUMOU Gervais

KIPO Adrienne

BOPDA WOGUIA Josette

NGO BAKALAK Olga

BEYENE NTYAMA Marie

OUAFFO WAFANG Caroline

EPANDA Apollinaire

BEMMO DJUIDJE Eugenie

ZAMBO MVENG J-C

NGOUNMEDJE Firmin

FOMEGANG Timothée

ETOUNDI MANGA Adrien

NGOUPAYOU Youssopha

AHANDA Martine

OWONA Geoges

ABENA AMOUGOU T.

Liste des participants au colloques de Yaounde

---

*Secretariat*

METOU Brusil , ( doctorante en droit international)

OBEKANDON Yvette (doctorante en droit international)

*Assistance*

Dr. ATANGANA MALONGUE , enseignante, université  
de Yaoundé II