

# La gouvernance de la dette publique du Cameroun

## *Cameroon's public debt governance*

**Nicanore Uriel EBANGA**

*Docteur en Droit public*

*Université de Ngaoundéré – Cameroun*

### **Résumé :**

Cette étude porte sur l'organisation administrative de la gestion de la dette publique qui est une activité couvrant les opérations d'émission, de gestion et d'extinction des emprunts de l'État. Il s'agit donc d'étudier le cadre institutionnel en vigueur en la matière. Même si la gouvernance décentralisée fait figure de bonne pratique depuis le début des années 1990, le Cameroun n'y adhère pas encore entièrement. Il présente actuellement un modèle de gouvernance hybride qui allie la centralisation administrative pour l'émission de la dette publique et la décentralisation technique pour l'extinction de la dette publique.

**Mots clés :** Gestion de la dette publique – Cadre institutionnel – Gouvernance – Centralisation administrative – Décentralisation technique.

### **Abstract :**

*This study relates to the administrative organization of the public debt management which is an operation covering the issue, management and extinction of State borrowings. The aim is then to study the organizational framework in force in this area. Although decentralized governance has been considered best practice since the early 1990s, the State of Cameroon does not fully adhere yet. It actually presents a hybrid governance model that combines administrative centralization for the issuance of public debt and technical decentralization for the extinction of public debt.*

**Keywords :** *Public debt management – Institutional framework – Governance – Administrative centralization – Technical decentralization.*

## **Introduction :**

Certes, la gouvernance est devenue une sorte de concept attrape-tout applicable à « tous les domaines de la gestion publique<sup>1</sup> », mais l'évocation de la gouvernance de la dette publique ne peut manquer de susciter une certaine curiosité puisque cette expression reste encore largement inemployée. Lorsque la gouvernance est néanmoins souvent évoquée en rapport avec la dette publique, c'est généralement en tant qu'une condition favorisant le remboursement et non en tant qu'une administration à part entière. On peut le voir très précisément avec le *Country Policy Institutional Assessment* (CPIA) qui se trouve être un instrument de mesure de la bonne gouvernance, créé par la Banque Mondiale (BM) pour évaluer la soutenabilité de la dette des Pays à Faibles Revenus (PFR). Comme le fait si bien observer Amélie Canone, sa logique repose « sur l'idée (pas forcément vérifiée) que les pays "mieux gérés" remboursent mieux leur dette<sup>2</sup> ». Ici, la gouvernance est effectivement

---

1 J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « La gouvernance : problématiques et enjeux », in Symposium sur l'accès aux financements internationaux, *Actes de la table ronde préparatoire n° 3 : la bonne gouvernance : objet et condition du financement*, 21 novembre 2003, p. 1.

2 A. CANONNE, « Repenser la viabilité de la dette à la lumière des droits », in *Dette et Développement*.

pensée comme une condition favorable au remboursement de la dette publique et non comme une organisation administrative de la gestion de la dette publique. Or, il paraît aujourd’hui incontestable que ce « terme [...] à la mode<sup>3</sup> » a déjà essaimé la quasi-totalité des activités de l’administration publique. Pour s’en convaincre, il n’y a qu’à voir à quel point il est devenu assez commode de parler de gouvernance fiscale, de gouvernance pétrolière, de gouvernance minière, de gouvernance universitaire, de gouvernance locale ou encore de gouvernance environnementale, etc.

Bien qu’il ne s’agisse pas d’« un mot nouveau<sup>4</sup> », c’est du reste la BM qui a importé le concept de gouvernance dans les Pays en Développement (PED) en mal de surendettement au cours des années quatre-vingt et 90. Même si c’est surtout le concept de « la bonne gouvernance » qu’elle a contribué à populariser, l’on assiste aujourd’hui à « une utilisation indifférenciée des concepts de “gouvernance” et “de bonne gouvernance”<sup>5</sup> ». Les deux concepts étant désormais appréhendés comme des synonymes. Pour cette Institution de Bretton Woods (IBW), la gouvernance se définit comme « la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement<sup>6</sup> ». Ainsi considéré, le concept renverrait donc à la gestion d’une activité. Ce n’est pas nécessairement le sens que lui donnent d’autres Organisations Internationales (OI) à l’instar du PNUD ou de la Convention Afrique-Caraïbes-Pacifique – Union Européenne (ACP-UE), etc<sup>7</sup>. La vérité d’évidence est que le concept de gouvernance ne cesse de varier au fur-et-à mesure qu’il attrape tout sur son passage. Jean du Bois de Gaudusson parle alors d’un « concept à géométrie variable, affecté d’un double coefficient polysémique et recevant des acceptations plus différentes les unes des autres, relevant de logiques diverses<sup>8</sup> ». Au niveau national, il semble qu’aucune définition ne lui est consacrée dans la législation de la plupart des pays. En effet, comme l’a rapporté la Commission de Venise en 2011, « le concept de bonne gouvernance ne tire pas son origine du discours constitutionnel ou juridique. Il s’agit plutôt d’un concept non juridique, quasiment absent de l’ordre juridique des États membres du Conseil de l’Europe<sup>9</sup> ». Dans ce tableau sombre, on peut considérer que le Cameroun occupe

---

*La loi des créanciers contre la démocratie*, Rapport, 2006, p. 48.

3 J. PITSEYS, « Le concept de gouvernance », *Revue Interdisciplinaire d’Études Juridiques*, Bruxelles, 2010, Vol. 5, p. 207.

4 J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « La gouvernance : problématiques et enjeux », *op.cit.*, p. 1. Sur l’origine historique du concept de gouvernance, V. G. DIARRA et P. PLANE, « La Banque Mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Monde en développement*, n° 158, Édition Boeck supérieur, 2012, p. 51-70. ; J. PITSEYS, *loc. cit.*, p. 214. ; A. D. BENOIST, « qu’est-ce que la gouvernance ? », *Éléments*, p. 1.

5 *Idem.*

6 D. KAUFMAN, *Indicateurs de gouvernance : où sommes-nous, où devrions nous aller ?* Document de travail, p. 4.

7 Pour les définitions de la gouvernance par quelques organismes internationaux, V. Conseil de l’Europe/Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), *Bilan sur la notion de « bonne gouvernance » et de « bonne administration »*, Strasbourg, 2011, p. 4-14.

8 J. DU BOIS DE GAUDUSSON, *loc. cit.*, p. 1.

9 *Ibid.*, p. 4.

une position avant-gardiste dans la mesure où la bonne gouvernance vient d'être érigée en un principe juridique à la faveur d'une loi de 2018 portant code de transparence et de gouvernance dans la gestion des finances publiques<sup>10</sup>. En vertu de son article 1 qui prévoit notamment que la présente loi « (2) [...] a pour objet de définir les principes et les règles que l'État doit respecter dans sa législation et dans ses pratiques », la gouvernance doit être entendue ici comme un ensemble de règles et pratiques gouvernant la gestion d'une activité administrative. C'est en quelque sorte la logique que suit Françoise Moreau lorsqu'elle affirme que « la gouvernance concerne les règles, le processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources gérées<sup>11</sup> ». Il en est de même pour Sadikou Alao qui considère que « la gouvernance est la mise en œuvre des moyens et des normes préétablis, qui aboutissent à la gestion transparente et satisfaisante d'une entité juridique (entreprises, État avec ses démembrements, etc.)<sup>12</sup> ». Ainsi considérée, la Gouvernance ne concerne pas seulement les règles mais aussi les pratiques des acteurs. C'est dans ce sens qu'il faut justement comprendre les propos de Françoise Moreau qui affirme encore que « la valeur réelle de la notion de "gouvernance" est qu'elle propose une terminologie plus pratique que la démocratie<sup>13</sup> ». Dès lors, la gouvernance de la dette publique renvoie tout simplement à l'ensemble des règles et des pratiques observées dans l'organisation administrative de la gestion de la dette publique qui est une activité couvrant l'émission, la gestion et l'extinction des emprunts de l'État. La dette publique étant entendue ici dans un sens historique qui l'assimile exclusivement à la dette de l'État. En effet, comme le rappelle si bien François Colly, « les expressions de dette publique et d'emprunt public [...] étaient synonymes de dettes de l'État. Le caractère public indiquait le rattachement à l'État<sup>14</sup> ». Toutefois, d'un point de vue organique, la dette publique est normalement constituée d'un ensemble d'éléments parmi lesquels « la dette de l'État [n'est que] l'élément [de cet] ensemble<sup>15</sup> ». Au Cameroun, les autres éléments de cet ensemble sont la dette des collectivités territoriales décentralisées (les communes et les Régions), la dette des établissements publics et la dette des entreprises publiques, etc. D'un point de vue matériel, le périmètre de la dette publique dont il est question ici ne concerne que la dette financière de l'État qui est celle générée par ses émissions d'emprunts. N'est donc pas prise en compte la dette viagère qui « est formée des pensions civiles, des pensions militaires et des rentes dues aux fonctionnaires, auxiliaires de l'administration et militaires en

10 Loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

11 Fr. MOREAU, « Les politiques multilatérales et bilatérales Gouvernance et Développement », in *Actes de la table ronde préparatoire n° 3 : la bonne gouvernance : objet et condition du financement*, *op.cit.*, p. 1.

12 S. ALAO, « Société civile et Gouvernance », in *Actes de la table ronde préparatoire n° 3 : la bonne gouvernance : objet et condition du financement*, *op.cit.*, p. 1.

13 Fr. MOREAU, « Les politiques multilatérales et bilatérales Gouvernance et Développement », *op.cit.*, p. 1.

14 Fr. COLLY, *Les emprunts publics de l'État*, Thèse de Doctorat d'État en Droit, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1982, p. 13.

15 J.-Cl. DUCROS, *L'emprunt de l'État*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 31.

retraite<sup>16</sup> ». D'un point de vue temporel, il s'agit plus de la dette à moyen et à long terme et moins de la dette à court terme que l'on appelle conventionnellement la dette flottante.

Depuis les trois dernières décennies, la décentralisation est présentée comme une bonne pratique en matière de la gouvernance de la dette publique<sup>17</sup>. C'est en suivant cette logique qu'une conception décentralisante de l'organisation administrative de la gestion de la dette publique s'est généralisée dans la plupart des pays de l'OCDE<sup>18</sup>. Elle a pris la forme d'une délégation à des entités plus ou moins autonomes des opérations relatives. Selon la terminologie retenue par chaque pays, ces entités sont tantôt appelées des Caisses, tantôt des Offices ou encore des Agences. Dans ce registre, l'État du Cameroun qui retient la terminologie de la « Caisse » semble une fois de plus occuper une position avant-gardiste si l'on considère que c'est depuis le milieu des années 1980 qu'il a opté pour une conception décentralisante de la gestion de sa dette publique. C'est précisément en 1985 qu'il confia la prise en charge de cette activité à une agence indépendante dénommée la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA)<sup>19</sup>. Mais cet Office de Gestion de la Dette (OGD) ainsi créé n'était et ne reste d'ailleurs compétent que pour les activités relatives à l'extinction de la dette publique. C'est du moins ce qui ressort de la substance de l'article 3 du décret de 1985 créant et organisant la CAA<sup>20</sup>. Le décret de 2019 qui réorganise cet établissement public n'a rien apporté de nouveau dans ce domaine. Comme le décret de création, l'article 3 du décret de réorganisation prévoit simplement que la Caisse est chargée « d'évaluer et d'assurer le service de la dette<sup>21</sup> ». Autrement dit, elle n'est que chargée de l'extinction de la dette publique. L'émission de la dette publique est quant à elle essentiellement restée la chasse gardée des autorités centrales. Concrètement, les organes centraux ont conservé le pouvoir d'endetter l'État et ont confié à un organe décentralisé le devoir de désendetter l'État. Vue sous cet angle, la gouvernance de la dette publique du Cameroun ne saurait se prêter à une lecture homogène. Quel est donc le modèle de gouvernance en vigueur dans ce pays ? Il s'agit manifestement d'un modèle hybride qui allie harmonieusement centralisation administrative pour l'émission de la dette publique (I) et décentralisation technique pour l'extinction de la dette publique (II).

16 Ch. E. LEKENE DONFACK, *Finances publiques camerounaises*, Paris, Berger Levrault, 1987, p. 184.

17 V. W. AJILI, *La gestion de la dette publique selon les approches économique, institutionnelle et financière Application à une petite économie en développement : la Tunisie*, Thèse de Doctorat en sciences économiques, Université Paris IX – Dauphine, 2006, p. 115.

18 V. R. PELLET, *Droit financier public Tome 1, Monnaies, Banques centrales, Dettes publiques*, Paris, PUF, 2014, 1<sup>ère</sup> édition, p. 657 ; B. CŒURE, « L'AFT, quatre ans après », *RFFP*, Numéro spécial « Réforme de Bercy », Paris, LGDJ, 2005, p. 3.

19 Décret n° 85/1176 du 28 août 1985 créant et organisant la CAA.

20 L'article 3 de ce décret prévoit précisément que « la CAA est chargée [...] d'évaluer et d'assurer le service de la dette ».

21 Article 3 du décret n° 2019/033 du 24 janvier 2019 portant réorganisation de la CAA.

## I.- La centralisation administrative de l'émission de la dette publique

Au Cameroun, il y a lieu de parler d'une centralisation administrative de l'émission de la dette publique dans la mesure où le Président de la République apparaît comme l'unique détenteur du pouvoir décisionnel en la matière. L'existence d'un seul centre de décision étant la caractéristique même de cette forme d'organisation administrative<sup>22</sup>. Toutefois, comme le prévient Jean Waline, « un système d'administration totalement centralisé ne serait pas viable<sup>23</sup> ». C'est ainsi que le Chef de l'exécutif camerounais délègue souvent des membres du Gouvernement pour négocier et signer les contrats d'émission. Dans ces conditions, il ne peut plus s'agir d'une centralisation au sens strict. Il s'agit plutôt de ce que Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit appellent une « centralisation parfaite ou concentration » pour signifier qu'« en ce cas, le pouvoir reste tout confié aux autorités administratives centrales qui prennent, seules, toutes les décisions et sont généralement situées à [Yaoundé]<sup>24</sup> ». Dans des conditions contraires, ces auteurs parlent d'une « centralisation imparfaite ou déconcentration » pour signifier que « des compétences sont, ici, confiées aux représentants locaux de l'institution<sup>25</sup> ». En matière d'organisation administrative de l'émission de la dette publique, le Président de la République n'a pas encore eu à solliciter ces représentants locaux que sont les autorités déconcentrées, c'est-à-dire les Gouverneurs de Régions, les préfets de Départements et les sous-préfets d'Arrondissement. Ces « autorités moins élevées<sup>26</sup> » se trouvent manifestement exclues au profit des « autorités les plus élevées<sup>27</sup> » dans la hiérarchie administrative. L'émission de la dette publique apparaît ainsi très clairement comme l'apanage des autorités centrales. Il s'agit ici du Président de la République qui centralise la décision d'emprunter (A) et des membres du Gouvernement qui concentrent la négociation et la signature des contrats d'émission (B).

### A.- La centralisation présidentielle de la décision d'emprunter

Même si aucun texte ne le prévoit expressément, il revient en pratique au Président de la République de décider d'emprunter. Or, c'est directement au Gouvernement que le Parlement accorde souvent des autorisations annuelles d'emprunts<sup>28</sup>. À cet effet, l'on devait normalement s'attendre à ce que les décisions y relatives soient directement prises par les membres du Gouvernement ou plus pré-

22 V. P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif*, Paris, Domat, 2019, 12<sup>e</sup> édition, p. 148. ; J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2018, 2<sup>ème</sup> édition, p. 57.

23 J. WALINE, *Droit administratif*, *op.cit.*, p. 57.

24 P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif*, *op.cit.*, p. 149.

25 *Idem*.

26 R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, Editions Montchrestien, 2001, Tome I, 15<sup>ème</sup> édition, p. 391.

27 *Idem*.

28 Sur cette question, V. N. U. EBANGA, *L'emprunt de l'État en droit public financier camerounais*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Ngaoundéré, 2021, p. 154-167.

ciement par le Ministre en charge des finances (Minfi). Il n'en est rien. La pratique institutionnelle camerounaise montre que c'est le Président de la République qui décide quand il faut emprunter. Pourtant, d'un point de vue strictement juridique<sup>29</sup>, il ne fait pas partie du Gouvernement qui reçoit l'autorisation législative d'emprunter. Au demeurant, son pouvoir décisionnel s'exprime par des décrets qu'il prend pour habilitier les ministres à recourir à l'emprunt (1) et se confirme par des décrets qu'il prend pour ratifier les emprunts conclus sous forme d'accords ou de traités internationaux (2).

### 1.- Le décret d'habilitation comme l'expression du pouvoir décisionnel du Président de la République

Lorsque l'État veut recourir à l'emprunt, le Président de la République prend un décret habilitant un ministre à signer l'acte d'émission. On peut le voir aussi bien avec les décrets présidentiels qui habilitent souvent le Ministre de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (Minepat) à signer des accords de prêts avec les bailleurs de fonds<sup>30</sup> qu'avec les décrets qui habilitent souvent le Minfi à émettre des titres publics sur les marchés financiers<sup>31</sup>. Le Président de la République apparaît ainsi comme l'autorité décisionnaire du recours à l'emprunt. Il en est de fait le juge de l'opportunité de l'émission de la dette publique. Par ses décrets d'habilitation, il décide en effet du montant de l'emprunt, du choix du créancier et de la forme de l'emprunt qui peut être concessionnel ou non concessionnel. C'est donc avec raison que le Comité National de la Dette publique (CNDP) a pu considérer que c'est « le Président de la République [qui] engage financièrement l'État après autorisation du Parlement. Il peut déléguer ses pouvoirs à certains membres du Gouvernement par décret d'habilitation<sup>32</sup> ».

Si le décret d'habilitation pris par le Président de la République exprime déjà clairement son pouvoir décisionnel en matière d'émission de la dette publique, son décret de ratification qui intervient exclusivement sur les accords de prêts internationaux vient confirmer qu'il est bel et bien le détenteur de ce pouvoir d'endettement.

29 V. l'article 10 (1) de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008 qui prévoit que « le Président de la République nomme le Premier Ministre et sur proposition de celui-ci, les autres membres du Gouvernement ». ; V. aussi l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2011/408 du 9 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement qui donne la composition du Gouvernement.

30 V. par exemple le décret n° 2020/318 du 22 juin 2020 habilitant le Ministre de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, à signer avec la Banque Africaine de Développement (BAD), un accord de prêt d'un montant de 161,60 millions d'euros, pour le financement partiel du projet d'aménagement de la Route Nationale n° 11.

31 V. par exemple le décret n° 2021/088 du 12 février 2021 habilitant le ministre des Finances à recourir à des émissions de titres publics d'un montant maximum de trois cent soixante milliards (360 000 000 000) de francs CFA, destinés au financement des projets de développement inscrits dans la LF de la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

32 MINFI/CNDP, *Document de stratégie d'endettement public et de gestion de la dette publique 2019 Stratégie d'Endettement à Moyen Terme 2019-2021 loi de finances 2019*, octobre 2019, p. 9.

## 2.- Le décret de ratification comme la confirmation du pouvoir décisionnel du Président de la République

En ratifiant les emprunts conclus sous forme d'accords internationaux, le Président de la République confirme qu'il est le seul détenteur du pouvoir décisionnel en matière d'émission de la dette publique. Il prouve ainsi que c'est toujours lui et lui seul qui agit par le biais du membre du Gouvernement qui a préalablement signé l'acte d'émission. En fait, qu'il s'agisse du décret présidentiel d'habilitation ou du décret présidentiel de ratification, on reste en réalité en présence de deux formes de manifestation de la décision présidentielle d'emprunter. Seulement, l'une intervient *a priori* tandis que l'autre intervient *a posteriori*. En 2021, le Président de la République a par exemple ratifié un accord de prêt conclu en 2020 par le Minepat avec la Banque Marocaine du Commerce Extérieur (BMCE)<sup>33</sup>.

De ce qui précède, la centralisation administrative de l'émission de la dette publique se situe au niveau du Président de la République qui se trouve au sommet de la hiérarchie administrative. Si c'est bien lui qui décide effectivement de l'émission des emprunts de l'État, il n'est cependant pas nécessairement celui qui va négocier et signer les actes d'émission. Une centralisation stricte en la matière provoquerait sans doute ce que Lammenais appelait « l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités<sup>34</sup> ». C'est alors que le Président de la République délègue souvent le pouvoir de négociation et de signature à certains membres du Gouvernement qui sont aussi des autorités centrales. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu une délégation au profit des agents locaux qui sont des autorités déconcentrées. Ici, le pouvoir de négocier et de signer les contrats d'émission de la dette publique ne fait donc pas l'objet d'une déconcentration locale mais d'une concentration gouvernementale. Du reste, même l'application d'une déconcentration administrative en la matière ne remettrait pas en cause la centralisation administrative de l'émission de la dette publique puisqu'avec le système déconcentré, comme le fait justement observer O. Barrot, « c'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche<sup>35</sup> ».

### *B.- La concentration gouvernementale de la négociation et de la signature des contrats d'émission*

Les décrets présidentiels d'habilitation s'adressent souvent aux membres du Gouvernement qui concentrent alors le pouvoir de négocier et de signer les contrats d'émission de la dette publique. En fait, comme le relève le CNDP, le Président de la République « peut déléguer cette prérogative [de conclure les contrats de dette publique] à toute autorité notamment, aux personnalités suivantes : 1) le ministre

<sup>33</sup> Décret n° 2021/044 du 25 janvier 2021 ratifiant l'Accord de prêt d'un montant de 38 112 254 d'euros, conclu, le 18 décembre 2020 entre la République du Cameroun et la Banque Marocaine du Commerce Extérieur (BMCE), pour le financement de la première phase du projet de rénovation du Centre National de Réhabilitation des Personnes Handicapées Cardinal Paul Emile Leger (CNEPH).

<sup>34</sup> Cité par J. WALINE, *Droit administratif*, op.cit., p. 57.

<sup>35</sup> *Idem*.

en charge de l'économie, en ce qui concerne la dette extérieure, 2) le Minfi, en ce qui concerne la dette intérieure et réaménagement de la dette intérieure et extérieure, 3) les ambassadeurs ou toute autre autorité nationale en tant que de besoin<sup>36</sup> ». Mais dans la pratique institutionnelle camerounaise, si certains membres du Gouvernement sont souvent délégués pour l'émission des emprunts à but financier (2), c'est le Chef du Gouvernement qui est souvent délégué pour les emprunts à but monétaire (1)<sup>37</sup>.

### 1.- La négociation et la signature des emprunts à buts monétaire par le Chef du Gouvernement

Il convient d'emblée de souligner ici que les emprunts monétaires n'ont pas pour objectif de financer les dépenses de l'État mais d'équilibrer sa balance de paiement ou de renforcer ses réserves de change. L. Trotabas et J.-M. Cotteret le rappellent parfaitement en expliquant qu'il s'agit « des emprunts qui suppléent une insuffisance monétaire ou qui sont au contraire destinés à réaliser un "épongement" monétaire, et des emprunts nécessités par des considérations de change<sup>38</sup> ». Le FMI dont les prêts ont justement une vocation monétaire<sup>39</sup> est souvent le créancier auquel les PED font recours pour ce type d'emprunts. Au Cameroun, c'est le Premier Ministre, Chef du Gouvernement qui signe souvent les lettres d'intention par lesquelles l'État sollicite les emprunts du FMI. On appelle ces crédits des Mécanismes ou des Facilités de financement. L'unique fois où le Premier Ministre n'a pas eu à signer une lettre d'intention, ce fut celle du 26 août 1988 en vue d'un accord de confirmation du FMI<sup>40</sup>. Il faut noter que pendant cette période, une réforme constitutionnelle avait supprimé le poste de Premier ministre au Cameroun<sup>41</sup>. Depuis le rétablissement de ce poste en 1991<sup>42</sup>, toutes les autres lettres d'intention par lesquelles ce pays a sollicité le concours financier de cette IBW ont été signées par les premiers ministres qui se sont succédé à la tête des Gouvernements formés au fil des années<sup>43</sup>. On voit alors très clairement que le Premier Ministre camerounais

36 MINFI/CNDP, *Document de stratégie d'endettement public et de gestion de la dette publique 2017 Stratégie d'Endettement à Moyen Terme 2017-2019 loi de finances 2017*, octobre 2016, p. 59.

37 V. N. U. EBANGA, *L'emprunt de l'État en droit public financier camerounais*, op.cit., p. 167-179.

38 L. TROTABAS et J.-M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 1995, 5<sup>ème</sup> édition, p. 147.

39 Sur la vocation monétaire des prêts du FMI, V. Fr. COLLY, *Les emprunts publics de l'État*, op.cit., p. 165.

40 Lettre d'intention n° 109/CF/MINFI/DCE/23 du 26 août 1988 du MINFI à Monsieur le Directeur du Général du FMI. V. Magloire ONDOA, *Textes et Documents du Cameroun (1815-2012) vol. IV : Ajustement structurel Tome IX : Ajustement structurel*, Les Éditions Le Kilimandjaro, Yaoundé, 2013, p. 8.

41 V. loi n° 84/1 du 4 février 1984 portant révision de Constitution du 2 juin 1972.

42 V. les articles 08 et 10 de la loi n° 91/1 du 23 avril 1991 portant révision de Constitution du 2 juin 1972.

43 Ainsi en est-il de la lettre d'intention réf... A329/CAB/PM du 29 août 1996, de la lettre d'intention n° 329/CAB/PM du 24 juillet 1997, de la lettre d'intention n° A/329/CAB/PM du 12 mars 1998, de la lettre d'intention n° A329/SG/PM du 9 août 1999, de la lettre d'intention n° A329/SG/PM du 19 août



apparaît comme l'interlocuteur privilégié du Gouvernement dans ses relations financières avec le FMI. C'est ainsi qu'il concentre le pouvoir de négociation et de signature des contrats d'emprunts à but monétaire. Il en va différemment pour ce qui est des contrats d'emprunts à but financier où ce pouvoir est partagé au moins entre deux membres du Gouvernement.

## 2.- La signature et la négociation des emprunts à but financier par des membres du Gouvernement

D'une manière générale, deux membres du Gouvernement concentrent le pouvoir de négocier et de signer des emprunts à but financier de l'État du Cameroun. Il s'agit du Minepat pour les emprunts émis en-dehors des marchés financiers et du Minfi pour les emprunts émis sur les marchés financiers. C'est ainsi par exemple que le décret présidentiel<sup>44</sup> qui porte sur un accord de prêt avec la BAD habilite le premier à signer le contrat d'émission y relatif tandis que le décret présidentiel<sup>45</sup> qui porte sur l'émission des titres publics habilite le second à signer l'acte d'émission y relatif. Il revient alors à chacun de ces deux membres du Gouvernement de négocier les modalités de l'emprunt qu'il doit signer. Toutefois, c'est exclusivement au Minepat qu'est formellement reconnu le pouvoir de négocier les emprunts de l'État<sup>46</sup>. Ces négociations portent généralement sur le taux d'intérêt, la durée de l'emprunt, les garanties, le mode d'amortissement, les avantages fiscaux, etc.

À ce stade de l'analyse, il est important de ne pas perdre de vue que ces membres du Gouvernement n'agissent matériellement qu'en vertu d'une délégation de compétence du Président de la République. La question se pose cependant de savoir s'il s'agit théoriquement d'une délégation de pouvoir ou d'une délégation de signature. Dans la théorie du droit administratif, la délégation de pouvoir est *faite ès qualité*, c'est-à-dire que le délégataire est impersonnellement désigné, tandis que la délégation de signature est faite *intuitu personae*, c'est-à-dire que le délégataire est nom-

---

1999, de la lettre d'intention n° A329/SG/PM du 6 décembre 2000, de la lettre d'intention n° A329/SG/PM du 28 décembre 2001, de la lettre d'intention n° A329/SG/PM du 28 août 2002, de la lettre d'intention n° A329/SG/PM du 2 décembre 2003, de la lettre d'intention n° A 39/a-3/SG/PM du 13 décembre 2005, de la lettre d'intention du 5 avril 2006, de la lettre d'intention n° A 39/a-3/SG/PM du 29 mai 2007, de la lettre d'intention n° A 39/a-3/SG/PM du 5 juin 2008, de la lettre d'intention du 18 juin 2009 et de la lettre d'intention du 16 juin 2017. V. *ibid.*, p. 112-592.

44 Décret n° 2020/318 du 22 juin 2020 habilitant le Ministre de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, à signer avec la Banque Africaine de Développement (BAD), un accord de prêt d'un montant de 161,60 millions d'euros, pour le financement partiel du projet d'aménagement de la Route Nationale N° 11.

45 Décret n° 2021/088 du 12 février 2021 habilitant le ministre des finances à recourir à des émissions de titres publics d'un montant maximum de Trois cent cinquante milliards (360 000 000 000) de francs CFA, destinés au financement des projets de développement inscrits dans la loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

46 L'article 8 du décret n° 2011/408 du 9 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement dispose à son alinéa (13) que le Minepat est chargé de la « de la *prospéction, la négociation, la finalisation et le suivi de l'exécution des accords et conventions de prêts en liaison avec le Minrex et les administrations concernées* [...] ».

mément désigné<sup>47</sup>. Dans le premier cas, « le déléguant est dessaisi de sa compétence qu'il ne peut plus exercer sauf à retirer au préalable la délégation<sup>48</sup> ». Dans le second cas en revanche, le déléguant « conserve son pouvoir de décision : [il] autorise seulement un subordonné à signer, matériellement, la décision en ses lieu et place, mais c'est toujours lui qui est réputé prendre la décision<sup>49</sup> ». Au regard de la formulation des décrets présidentiels d'habilitation au Cameroun, l'on peut affirmer qu'il s'agit formellement des délégations de pouvoir puisque les membres du Gouvernement y sont souvent désignés de manière abstraite, c'est-à-dire impersonnellement. Mais il s'agit matériellement des délégations de signature puisque ces membres du Gouvernement agissent en réalité au nom du Président de la République. Le CNDP a donc raison lorsqu'il rappelle que « la signature des conventions et accords de financement [...] s'effectue par la délégation de signature faite par le Président de la République aux ministres habilités par décret<sup>50</sup> ».

Cette habilitation présidentielle des membres du Gouvernement qui est devenue une tradition au Cameroun montre que le Minfi ne concentre pas un pouvoir exclusif en matière d'émission de la dette publique. Sa situation est de ce fait différente de celle de son homologue français. En France, comme le rappelle François Colly, « c'est à lui [le Minfi] qu'appartient l'initiative et la décision d'emprunt<sup>51</sup> ». Cet auteur qui est considéré à juste titre comme « le spécialiste de l'emprunt de l'État<sup>52</sup> » renchérit en affirmant que « c'est le Minfi qui a l'initiative ; c'est lui qui décide d'emprunter, prépare le projet de décret et met au point les conditions qu'il est en principe le mieux placé pour juger les meilleures<sup>53</sup> ». Cette plénitude de compétences qui est ainsi reconnue au Minfi en France reste conforme à la conception jézéenne qui voit en lui le « gardien vigilant [...] de l'équilibre budgétaire<sup>54</sup> ». C'est une fonction qui vient pourtant d'être valorisée dans le droit positif camerounais par le truchement des pouvoirs de régulation budgétaire<sup>55</sup> attribués au Minfi dans la loi de 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques. Malgré cela, le Minfi camerounais peut difficilement apparaître comme le véritable gardien de l'équilibre budgétaire puisqu'il ne détient pas encore un pouvoir de décision en matière d'emprunt.

Au terme de ce qui précède, il se dégage que l'émission de la dette publique est une compétence exclusive des autorités centrales que sont le Président de la

47 V. P.-L. FRIER et J. PETIT *Droit administratif*, *op.cit.*, p. 444. ; J. WALINE, *Droit administratif*, *op.cit.*, p. 435.

48 P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif*, *op.cit.*, p. 444.

49 J. WALINE, *Droit administratif*, *op.cit.*, p. 435.

50 *Ibid.*, p. 57.

51 FR. COLLY, *Les emprunts publics de l'État*, *op.cit.*, p. 368.

52 J.-Cl. DUCROS, *L'emprunt de l'État*, *op.cit.*, p. 286.

53 *Ibid.*, p. 369.

54 V. *idem*.

55 Sur les pouvoirs de régulation budgétaire du Minfi, V. l'article 63 (2) de la loi de 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

République et le Gouvernement. L'un détenant un pouvoir de décision et l'autre un pouvoir de négociation et de signature. Il est quand même important de relever ici que ces autorités centrales exercent leurs pouvoirs respectifs en s'appuyant sur des organismes techniques. Il s'agit par exemple du CNDP qui doit donner un avis obligatoire sur tout projet d'emprunt intérieur et extérieur<sup>56</sup>. Il s'agit aussi de la Commission de Surveillance du Marché Financier de l'Afrique Centrale (COSUMAF) qui doit donner son visa au document d'information qui accompagne l'admission des titres publics de l'État à la Bourse de Valeurs Mobilières de l'Afrique Centrale (BVMAC)<sup>57</sup>. L'émission de la dette publique semble alors se professionnaliser progressivement. On peut déjà se demander si cette professionnalisation progressive ne devrait pas ultérieurement conduire à confier cette opération de gestion de la dette publique à une structure plus ou moins autonome mais dotée de compétences techniques en la matière. Même s'il est encore trop tôt pour répondre par l'affirmative ou par la négative, il convient déjà de rappeler que « le premier théoricien moderne de l'emprunt public<sup>58</sup> » qu'est G. Jèze « considérait l'emprunt comme la partie de finances publiques "où les considérations d'ordre politique doivent avoir moins de valeur", même la question de savoir dans quel cas le recours est légitime étant jugé d'ordre technique<sup>59</sup> ». Vu sous cet angle, il est donc théoriquement possible de déléguer à une entité plus ou moins autonome le pouvoir d'émettre la dette publique au nom et pour le compte de l'État. Sauf que pour le moment, l'émission de la dette publique reste considérée au Cameroun comme un acte de souveraineté qui ne doit être pris que par des autorités incarnant l'État au plus haut niveau et non par des autorités situées à la périphérie de l'administration centrale. Ici, « c'est uniquement la responsabilité de la gestion opérationnelle et au quotidien de la dette publique qui *in fine* [est] déléguée à des structures indépendantes<sup>60</sup> ». D'où une décentralisation technique de l'extinction de sa dette publique.

## II.- La décentralisation technique de l'extinction de la dette publique

Au Cameroun, il y a lieu de parler d'une décentralisation technique de l'extinction de la dette publique dans la mesure où cette opération est prise en charge par la CAA qui est un EP. Comme l'écrivent Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit « cette

56 V. l'article 9 du Règlement n° 12/07-UEAC-196-CM-15 du 19 mars 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les États membres de la CEMAC transposé au Cameroun par le décret n° 2008/2370/PM du 4 août 2008 portant création du CNDP.

57 V. l'article 12 du Règlement n° 06/03-CEMAC-UMAC portant organisation, fonctionnement et surveillance du marché financier de l'Afrique centrale modifié par le Règlement n° 1/08 CEMAC-UMAC du 9 juin 2008.

58 Fr. COLLY, *Les emprunts publics de l'État*, *op.cit.*, p. 9.

59 V. J. MOLINIER, « L'apport de Gaston JEZE à la théorie des finances publiques », *Revue d'Histoire des Facultés de Droit et de la Science Juridique*, LGDJ, 1991, p. 67.

60 Wissem AJILI, *La gestion de la dette publique selon les approches économique, institutionnelle et financière Application à une petite économie en développement : la Tunisie*, *op.cit.*, p. 122.

forme [de décentralisation] consiste à donner la personnalité morale à des institutions, intervenant dans un chapitre de compétence limité, pour assurer la gestion, grâce à leurs organes, de certains services publics<sup>61</sup> ». Dans ce pays de la CEMAC, le service public de l'extinction de la dette publique a justement été confié à une Caisse dotée de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion<sup>62</sup>. C'est du moins ce qui ressort de l'article 3 du décret de 2019 portant réorganisation de la CAA qui prévoit que cet « établissement public à caractère spécial<sup>63</sup> » a pour mission « d'évaluer et d'assurer le service de la dette », lequel est constitué d'opérations en remboursement du capital des emprunts et d'opérations en paiement des intérêts. Que l'extinction de la dette publique intervienne dans des conditions normales (A) ou anormales (B), c'est en effet cet OGD qui effectue matériellement les opérations y relatives.

### *A.- La prise en charge des opérations d'extinction normale de la dette publique par la CAA*

Comme l'écrit Jean-Claude Ducros, il y a extinction normale de la dette publique « lorsque, conformément aux stipulations du contrat, c'est au terme convenu de l'emprunt que son capital est restitué à son prêteur<sup>64</sup> ». Pour être tout à fait complet sur la définition, il convient de considérer qu'il y a extinction normale lorsque les débiteurs perçoivent le capital et les intérêts conformément aux stipulations contractuelles. Au Cameroun, la loi a expressément prévu un certain nombre d'opérations qui concourent à l'extinction normale de la dette publique. Il s'agit de la gestion, de la conversion et du remboursement des emprunts de l'État<sup>65</sup>. Pour gérer ces opérations, le Gouvernement avait la latitude de le faire directement ou indirectement. Il a finalement opté pour une gestion indirecte en confiant la responsabilité à la CAA qui est un établissement public placé sous la tutelle générale du Minfi<sup>66</sup>. Parmi ces opérations que le gestionnaire de la dette publique doit effectuer, il convient de distinguer celles qui préparent (A) l'extinction normale de celles qui la réalisent (B).

#### **1.- Les opérations préparatoires**

La loi de 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques a expressément autorisé deux opérations qui préparent l'extinction normale de la dette publique. Il s'agit de la gestion et de la conversion des emprunts de l'État<sup>67</sup>. Certes,

61 P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif, op.cit.*, n° 22, p. 149.

62 V. N. U. EBANGA, *L'emprunt de l'État en droit public financier camerounais, op.cit.*, p. 359-371.

63 Article 2 (1) du décret n° 2019/033 du 24 janvier 2019 portant réorganisation de la CAA.

64 J.-Cl. DUCROS, *L'emprunt de l'État, op.cit.*, p. 215.

65 V. les articles 28 (a) et 52 de la loi de 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

66 V. l'article 5 du décret de 2019 portant réorganisation de la CAA qui prévoit que « la Caisse est placée sous la tutelle technique et financière du Minfi [...] ».

67 V. les articles 28 (a) et 52 de la loi de 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

les autorisations législatives relatives sont directement adressées au Gouvernement chaque année, mais l'exécution matérielle demeure assurée par la CAA qui est un établissement public placé sous la double tutelle technique et financière du Minfi. Pour gagner en simplicité, il est important que ces deux opérations soient analysées séparément.

S'agissant de la première opération préparatoire, il convient d'emblée de souligner que la gestion des emprunts de l'État n'équivaut pas à la gestion de la dette publique, telle qu'appréhendée par certaines OI qui y voient une activité englobant les opérations d'émission, de gestion et d'extinction de la dette publique<sup>68</sup>. La gestion des emprunts de l'État qui n'en est qu'un aspect singulier correspond plutôt à ce que l'on appelle conventionnellement la gestion active de la dette. Elle renvoie concrètement à « toutes les opérations financières permettant à un agent économique de réduire ses coûts de financement ou de générer des capitaux qui peuvent contribuer au paiement de sa dette<sup>69</sup> ». Son objectif vise à diminuer le coût de la dette publique sans pour autant en augmenter les risques. Dans la panoplie des risques à prendre en compte dans la gestion des emprunts de l'État<sup>70</sup>, les Directives sur la gestion de la dette publique préparées par la BM et le FMI recommandent aux Pays en Développement (PED) qui, à l'instar du Cameroun, « n'ont que peu ou pas accès aux marchés de capitaux étrangers et dont le marché de la dette intérieure est relativement sous-développé [d'] accorder la priorité au risque de refinancement<sup>71</sup> ». Il s'agit du « risque de devoir renouveler la dette à un coût exceptionnellement élevé, ou à l'extrême de ne pas pouvoir la renouveler du tout<sup>72</sup> ». Au demeurant, quatre opérations de gestion active de la dette sont traditionnellement autorisées dans les lois de finances de l'année. Il s'agit des opérations de rachat, d'échange, de remboursement anticipé des titres émis ainsi que de l'utilisation des instruments de couverture contre les risques<sup>73</sup>. En vertu des dispositions de l'article 3 du décret de 1985 portant création de la CAA qui prévoit que la Caisse est chargée « d'assurer la gestion de l'ensemble des fonds d'emprunts publics de l'État », ces opérations de gestion prévues et autorisées par la loi de finances doivent matériellement être effectuées par cet OGD pour le compte du Gouvernement.

68 V. Banque Mondiale et Fonds Monétaire International, *Directives pour la gestion de la dette publique*, 2001, p. 8. ; INTOSAI Development Initiative, *Audit de la gestion de la dette publique Manuel destiné aux ISC des finances publiques*, 2018, p. 7.

69 Liliane ICHER, *L'obligation de paiement de la dette publique française*, *op.cit.*, p. 524.

70 Sur les risques liés à la gestion de la dette publique, V. Banque Mondiale et Fonds Monétaire International, *Directives pour la gestion de la dette publique*, 2001, p. 9. On y trouve par exemple : le risque de marché ; le risque de refinancement ; le risque de liquidité ; le risque de crédit ; le risque de règlement ; et le risque opérationnel.

71 *Ibid.*, p. 10.

72 *Ibid.*, p. 9.

73 V. par exemple l'article 57<sup>ème</sup> de la loi n° 2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

Comme dans la plupart des pays, « les rachats constituent le principal instrument de gestion active de la dette<sup>74</sup> ». En 2021, l'État du Cameroun a ainsi proposé de racheter son *eurobond* de 2015 par l'émission d'un autre *eurobond*. C'est une opération qui a été autorisée par le Président de la République au moyen d'une ordonnance<sup>75</sup> modifiant les plafonds d'emprunts autorisés par la loi de finances pour l'exercice 2021. Son article quarante-neuvième (*bis*) prévoit expressément que « le Gouvernement est habilité à recourir à des émissions sur le marché international pour un montant de 450 milliards de francs CFA [...] en vue principalement du rachat partiel ou total de l'Eurobond en cours ». Le 30 juin 2021, le Minfi a effectué l'opération d'émission qui a d'ailleurs connu un franc succès puisque la proposition de rachat a été acceptée par 80 % des détenteurs des titres de l'*eurobond* de 2015. Cependant, il devrait normalement transférer une partie de ces fonds levés sur le marché international à la CAA qui doit matériellement effectuer l'opération de rachat. Vu que le taux d'intérêt servi pour l'*eurobond* de 2021 (5,95 %) est inférieur à celui servi pour l'*eurobond* de 2015 (9,50 %), on peut vraisemblablement considérer qu'il s'est agi d'une bonne opération de gestion active de la dette de l'État. L'objectif des rachats étant de réduire la charge de la dette en diminuant son montant ou en profitant d'un mouvement favorable des taux d'intérêt<sup>76</sup>.

Quant à la conversion des emprunts de l'État qui est la seconde opération préparatoire de l'extinction de la dette publique, elle « permet, ainsi que le rappellent Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret, de réduire les intérêts dus par le débiteur tout en laissant subsister la dette en capital<sup>77</sup> ». Concrètement, « la conversion est la transformation des dettes portant un intérêt élevé en dettes portant un intérêt moins élevé ou encore des dettes perpétuelles en dettes viagères<sup>78</sup> ». Plus techniquement, cette opération « s'entend de l'échange – sur l'initiative de l'émetteur – des titres d'un emprunt en cours, qui est « l'emprunt converti », contre ceux d'un emprunt nouvellement émis ou « emprunt de conversion », dont les titres offrent un moindre rapport<sup>79</sup> ». François Bonneville ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que « techniquement, elle [la conversion] est l'opération par laquelle un titre portant un intérêt se voit substituer un titre portant un intérêt moindre plus simplement<sup>80</sup> ». Même

74 A. DE MONTGOLFIER, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances du Sénat sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France*, Session 2016-2017, n° 566, 31 mai 2017, p. 91.

75 Ordonnance n° 2021/002 du 26 mai 2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2020/018 du 17 décembre 2020 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2021.

76 Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique (France), *Référentiel de la comptabilité budgétaire*, 2009, p. 14.

77 L. TROTABAS et J.-M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op.cit.*, p. 173. V. aussi P.-M. GAUDEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques Budget/Trésor*, Paris, Éditions Montchrestien, 1996, Tome I, 7<sup>e</sup> édition, p. 525.

78 B. BIDIAS, *Les finances publiques du Cameroun*, Yaoundé, Éditions BB Sarl, 1982, 2<sup>ème</sup> édition, p. 488.

79 J.-Cl. DUCROS, *L'emprunt de l'État*, *op.cit.*, p. 165.

80 Fr. BONNEVILLE, *Le système de la dette publique : pour une approche organique d'un phénomène*

si cette opération de gestion de la dette publique n'a formellement été consacrée qu'à partir de la loi de 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, le Gouvernement en a eu recours dans la période antérieure. En 2017, il a notamment été décidé de procéder à une « conversion des avances statutaires de la BEAC en dette à long terme<sup>81</sup> ». Il ne reste plus qu'à relever que les quatre premières lois de finances adoptées sous l'empire du régime financier de l'État de 2018 n'ont pas encore autorisé le Gouvernement à convertir une dette publique quelconque. Comme la loi de finances pour l'exercice 2019, les lois financières des exercices 2020, 2021 et 2022 n'autorisent aucune forme de conversion de la dette publique. En s'inspirant de l'expérience française, on peut déjà affirmer qu'il existe au moins deux formes de conversion : les conversions obligatoires et les conversions facultatives<sup>82</sup>. Comme son homologue français<sup>83</sup>, le législateur camerounais gagnerait le moment venu à opter pour des conversions facultatives qui, en laissant le choix aux créanciers d'opter pour le remboursement des titres ou pour l'emprunt de conversion, préservent une certaine liberté contractuelle.

A ce stade de l'analyse, il convient de souligner avec force que la conversion des emprunts de l'État n'apparaît pas explicitement parmi les missions de la CAA, lesquelles sont déclinées à l'article 3 de son décret de création. Néanmoins, elle découle implicitement de sa mission précédemment étudiée, c'est-à-dire de la gestion des emprunts de l'État. En effet, comme l'écrit François Colly, « au premier rang des opérations de gestion qui sont effectuées sur les emprunts, l'on rencontre la conversion des emprunts qui apparaît toujours un peu comme étrange et ésotérique<sup>84</sup> ». Dans un sens large, la conversion des emprunts peut donc être considérée comme une opération de gestion des emprunts. Sous ce rapport, il est clair que c'est la CAA qui devrait matériellement effectuer les opérations de conversion qui seraient éventuellement prévues et autorisées par une loi de finances.

Il convient à présent de ne pas perdre de vue que toutes ces deux opérations préparatoires qui viennent ainsi d'être succinctement présentées tendent seulement à préparer le remboursement de la dette publique, lequel est une opération résolutoire.

## 2.- Les opérations résolutoires

Au Cameroun, les opérations résolutoires de la dette publique sont de deux ordres. Les unes relèvent de l'ordre budgétaire tandis que les autres relèvent de

---

*social*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2017, p. 602.

81 FMI – Cameroun, *Rapport n° [18/235]*, 2018, p. 68.

82 Sur les conversions facultatives, V. Fr. COLLY, *Les emprunts publics de l'État*, *op.cit.*, p. 737-538. L'auteur distingue « la conversion facultative avec offre de remboursement » et « la conversion facultative au sens strict ».

83 V. par exemple l'article 50 II (2°) de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 portant loi de finances pour l'exercice 2017 (France).

84 Fr. COLLY, *Les emprunts publics de l'État*, *op.cit.*, p. 360.

l'ordre de la trésorerie. Plus clairement, les opérations en versement des intérêts ont un caractère budgétaire<sup>85</sup> alors que les opérations en remboursement du capital ont un caractère de trésorerie<sup>86</sup>. Toutefois, toutes ces opérations résolutoires sont prises en charge par la CAA. C'est du moins ce qui ressort de la substance de l'article 3 du décret de 2019 portant réorganisation de la CAA qui confie à cet EP la mission « d'assurer le service de la dette ». Compte tenu du fait que le service de la dette cumule les opérations en versement des intérêts et les opérations en remboursement du capital, il apparaît ainsi clairement que la prise en charge de ces deux opérations résolutoires a formellement été confiée à la CAA. Au Cameroun, les crédits budgétaires y relatifs sont souvent d'abord inscrits dans les lois de finances de l'année avant d'être alloués à l'OGD. En France, des crédits budgétaires ne sont inscrits dans la loi de finances qu'au profit des opérations en paiement des intérêts. Les opérations en remboursement du capital quant à elles n'en bénéficient pas et sont financées par des ressources de trésorerie dont l'emprunt en est incontestablement « la plus voyante<sup>87</sup> ». C'est la raison pour laquelle François Eck a pu affirmer que « la charge de l'amortissement du capital de la dette est couverte par l'émission de nouveaux emprunts<sup>88</sup> ». Pour F. Renard, journaliste financier, « les emprunts de l'État ne sont jamais véritablement remboursés, le Trésor empruntant à nouveau pour amortir sa dette : seuls les intérêts sont à la charge du budget »<sup>89</sup>. Par ailleurs, les opérations relatives au remboursement du capital des emprunts y sont retracées dans un compte spécial qu'on appelle « Gestion active de la dette de l'État ». C'est un compte de commerce géré par l'Agence France Trésor (AFT) qui est un service dépersonnalisé de l'État, c'est-à-dire qu'elle n'est pas constituée en établissement public. Au Cameroun, la CAA est en revanche un service personnalisé de l'État et ne gère aucun compte spécial dans le budget de l'État. Elle reçoit pourtant des allocations budgétaires qui lui permettent d'assurer l'ensemble du service de la dette. Entre la France et le Cameroun, on voit alors très clairement que les opérations résolutoires de la dette publique sont effectuées dans le cadre d'une régie administrative pour l'un et dans le cadre d'une délégation de service public pour l'autre. Lorsque chacune de ces deux gestionnaires de la dette publique réussit à servir le capital et les intérêts conformément aux stipulations contractuelles, on parle alors d'une extinction normale. Dans le cas contraire on parlera d'une extinction anormale de la dette publique.

---

85 V. l'article 28 de la loi de 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques

86 V. l'article 51 de la même loi.

87 Fr. COLLY, *Les emprunts publics de l'État*, *op.cit.*, p. 325.

88 Fr. ECK, *L'État emprunteur et prêteur*, Paris, PUF, « Dossier Thémis », 1971, p. 10-11. Cité par J.-Cl. DUCROS, *L'emprunt de l'État*, *op.cit.*, p. 243.

89 F. RENARD, « Comment désamorcer la bombes des ORT ? », *Le Monde*, 7 octobre 1989. Cité par *idem*.



## *B.- La prise en charge des opérations d'extinction anormale de la dette publique par la CAA*

Il convient sans attendre de relever que l'extinction anormale de la dette publique n'est pas forcément une hypothèse prévue par la loi. Qu'elle ne figure pas explicitement parmi les missions de la CAA n'a donc rien d'étonnant. Pour autant, sa compétence en la matière se rattache implicitement au fait que cet OGD est chargé d'évaluer et d'assurer le service de la dette. Ainsi, il ne lui incombe pas seulement de prendre en charge les opérations d'extinction normale de la dette publique. Il doit aussi prendre en charge les opérations d'extinction anormale de la dette publique. Celle-ci peut se présenter sous des formes très variées qu'il est absolument impossible répertorier ici de façon exhaustive. Sans véritablement faire l'unanimité dans la doctrine, ces situations diverses sont généralement désignées sous le vocable générique du défaut souverain. Sa résolution peut passer par des initiatives négociées pouvant aboutir à une restructuration ou à une renégociation de la dette. Des initiatives brutales et unilatérales peuvent cependant aussi exister. Mais quelle que soit la manière de procéder, le résultat aboutit souvent soit à un rééchelonnement de la dette publique (1), soit à un effacement de la dette publique (2).

### **1.- Les opérations de rééchelonnement de la dette publique**

Quand un État ne parvient pas à rembourser normalement sa dette publique, il peut obtenir de son ou de ses créanciers un rééchelonnement de la dette. Cette opération peut porter isolément ou conjointement sur le capital et/ou sur les intérêts. Elle consiste en général soit à une diminution des taux d'intérêt ou à un rallongement des échéances de remboursement. En fait, comme le relevait le Parlement européen en 2000, il existe deux formes de rééchelonnement de la dette publique : un rééchelonnement de faveur où la Valeur Actualisée Nette (VAN) de la dette est réduite par négociation d'un taux d'intérêt plus bas et un rééchelonnement de défaveur dans lequel le débiteur se voit seulement accorder davantage de temps pour rembourser<sup>90</sup>. En fonction du rééchelonnement négocié, il reviendra à la CAA de réaménager le service de la dette de l'État. Elle va notamment devoir le réévaluer en tenant compte des nouveaux taux d'intérêt ou des nouveaux délais de remboursement. Pendant la crise de la dette du tiers-monde des années 80-90, le Cameroun a par exemple obtenu plusieurs rééchelonnements de sa dette dans le cadre des Clubs de Paris et de Londres.

Pour rappel, c'est en 1985 qu'a été créée la CAA et la crise de la dette s'est manifestée au pays en 1986 avec la crise du sixième plan quinquennal (1986-1991). Après avoir tenté un ajustement interne, le Cameroun va finalement recourir au FMI en 1988<sup>91</sup>. À cette époque, seuls les rééchelonnements de dettes étaient envisa-

<sup>90</sup> Parlement européen, *La dette du tiers-monde et les diverses stratégies d'allègement de la dette*, Document de travail, 2000, p. 17.

<sup>91</sup> Lettre d'intention n° 109/CF/MINFI/DCE/23 du 26 août 1988 du MINFI à Monsieur le Directeur

gés comme la solution à la crise puisque la communauté financière internationale considérait que les pays touchés faisaient face à un problème de liquidité et non à un problème de solvabilité<sup>92</sup>. Un changement de logique devait toutefois s'opérer en 1989 lors du Sommet de Toronto. Dès cet instant, la solution aura consisté à combiner les rééchelonnements de dettes avec des annulations de dettes. Pour le cas du Cameroun, le temps de l'allègement de la dette s'est prolongé jusqu'au tournant de la fin de la première décennie des années 2000. Pendant toute cette période, la CAA qui était déjà chargée d'évaluer le service de la dette a souvent eu l'occasion de prendre en compte les rééchelonnements obtenus par le Minfi auprès des Clubs de dettes. Comme dans les autres pays qui traversaient cette situation difficile pour les finances publiques, ces rééchelonnements n'auront malheureusement pas suffi à résoudre la crise. Celle-ci fut finalement résolue lorsque la communauté financière internationale décida d'adopter des opérations qui devaient conduire à l'effacement des dettes publiques.

## 2.- Les opérations d'effacement de la dette publique

De la même manière qu'un État peut unilatéralement décider d'effacer sa dette publique<sup>93</sup>, un créancier peut unilatéralement décider d'effacer ses créances publiques sur l'État<sup>94</sup>. Dans l'un et l'autre cas, on parlera respectivement de répudiation de dette ou de remise de dette. Quelle que soit l'hypothèse dans laquelle il intervient, l'effacement de la dette publique se ramène à une annulation de la dette publique. Celle-ci peut être temporaire ou définitive. L'annulation temporaire se ramène à une suspension de la dette publique. Elle suspend simplement l'exigibilité des créances sans toutefois les annuler. Dans cette occurrence, il revient au gestionnaire de la dette publique camerounaise de suspendre le remboursement des dettes y relatives. En vertu de l'Initiative pour la Suspension du Service de la Dette (ISSD) lancée en 2020 par le G20 en faveur des pays pauvres frappés par la crise sanitaire du Covid-2019, la CAA a pu suspendre pendant un certain temps le remboursement de certaines créances. Selon l'Ambassade française au Cameroun, cette opération de suspension devait potentiellement générer une économie de « 120 milliards de FCFA d'allègement de dettes (principal et intérêts) en 2020 dont 89,7 milliards accordés par la France<sup>95</sup> ». Pour la BM, entre mai 2020 et décembre 2021, l'opération devait permettre au Cameroun de potentiellement économiser 672 milliards de dollars EU, soit 1,7 % du PIB<sup>96</sup>. Toutes ces économies représentent des sommes que l'OGD aurait

---

du Général du FMI.

92 Club de Paris, *Rapport annuel 2007*, p. 49-50.

93 V. C. LESQUENE-ROTH, « En France, l'État est juridiquement en mesure de faire légalement et unilatéralement défaut », *GFP*, n° 4, Paris, Lavoisier, 2020, p. 48-52.

94 V. Fr. COLLY, *Les emprunts publics de l'État*, *op.cit.*, p. 43.

95 Communiqué de presse, Cérémonie de signature de l'accord bilatéral Cameroun-France dans le cadre de l'ISSD, 18 décembre 2020.

96 Banque Mondiale, *Covid-19 : Initiative de Suspension du Service de la Dette*, Note du 28 février 2022. <http://www.banquemondiale.org>. Consulté le 27 mai 2023.

effectivement dû verser à certains créanciers de l'État si une suspension ordonnée des remboursements n'avait pas été négociée.

Quant à l'annulation définitive de la dette publique, elle peut être partielle ou totale. Elle annule l'exigibilité des créances pour l'avenir. À cet effet, le gestionnaire de la dette doit arrêter de rembourser les dettes annulées. Lorsqu'en 2018 et en 2019, la Chine et la Russie ont respectivement promis d'annuler une partie de la dette de certains pays africains, la CAA a effectué des missions dans ces pays créanciers afin de déterminer les créances concernées. Par la suite, elle les a pu valablement les effacer du portefeuille de la dette publique de l'État. On sait par exemple pour le cas de la Chine qu'il s'est agi d'un montant de 78 millions de dollars EU, soit 41,5 milliards de Francs CFA. En 2022, ce pays émergent a même annoncé une autre opération d'annulation au profit de 17 pays africains. Jusqu'ici, la plus grande opération d'annulation de dettes dont a bénéficié le Cameroun demeure celle de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE). Grâce à elle le niveau de la dette publique a notamment pu être ramené de 91,1 % du PIB en 2000 à 13 % en 2008<sup>97</sup>. En mars 2023 il se situe déjà à 43,7 % du PIB.

## Conclusion :

Au terme de cette réflexion, il apparaît très clairement que l'émission de la dette publique est une affaire des organes centraux tandis que son extinction est l'affaire d'un organe décentralisé. En écho de cette répartition des compétences, les opérations d'émission apparaissent peu professionnalisées comparativement aux opérations d'extinction qui font l'objet d'une professionnalisation effective. Cette situation qui permet facilement aux autorités centrales de mener une politique d'endettement opportuniste pourrait éventuellement compliquer le désendettement de l'État. Il serait alors intéressant d'aligner une professionnalisation de l'émission de la dette publique sur la professionnalisation de l'extinction de la dette publique. Cela paraît d'autant plus important que l'État du Cameroun recourt de plus en plus à une forme d'emprunt qui accorde une place prépondérante aux professionnels lors des opérations d'émission. On fait allusion ici aux titres publics qui sont justement émis avec le concours remarquable des Spécialistes en Valeur du Trésor (SVT) qui, non seulement détiennent en la matière un monopole sur le marché primaire, mais sont aussi chargés d'animer le marché secondaire où l'État peut effectuer des opérations préparatoires à l'extinction normale de la dette publique<sup>98</sup>. Dans ce sens, la professionnalisation qui rime avec la décentralisation peut subtilement apparaître comme l'avenir de la gouvernance de la dette publique du Cameroun. À l'image de l'Agence

97 Banque Africaine de Développement/Fonds Africain de Développement, *République du Cameroun Un espace budgétaire renforcé la croissance et la réduction de la pauvreté Etude économique du pays*, 2008, p. 34.

98 V. N. U. EBANGA, « Le financement du budget de l'État du Cameroun par les titres publics », *RAFIP*, n° 7, 2020, p. 240-244 et p. 252-257.

France Trésor (AFT) qui « n'est [certes] pas un établissement public<sup>99</sup> », la CAA pourrait être chargée d'émettre des emprunts au nom et pour le compte de l'État. En l'état actuel du droit positif, cet OGD est même déjà habilité à « émettre des emprunts publics et de rétrocession<sup>100</sup> ». C'est déjà là une ouverture qui mériterait peut-être d'être sérieusement élargie. Mais bien malin sera celui qui osera prédire l'action du législateur camerounais qui, en tout état de cause, reste libre d'opter pour une recentralisation administrative complète ou pour une décentralisation technique complète de la gouvernance de la dette publique du Cameroun.

---

99 B. CŒURE, « L'AFT, quatre ans après », *RFFP*, *op.cit.*, p. 74.

100 V. article 3 du décret de 2019 portant réorganisation de la CAA.