

LA CONDITIONNALITE, VECTEUR JURIDIQUE DE L'ASSISTANCE FINANCIERE DU FMI AU CAMEROUN

Par **Boubakari OUMAROU**,
Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et
Politiques de l'Université de Ngaoundéré – Cameroun.

Introduction

Si l'arrivée de M. Michel Camdessus à la tête du FMI a correspondu à une expansion des activités de l'organisation¹ (on parle de la réduction de la pauvreté, de la croissance durable au FMI), elle a été aussi synonyme de la prise en compte de l'amenuisement du rôle normatif et effectif du F.M.I. vis à vis du système monétaire international. L'oubli du rôle régulateur et normatif au profit des activités spécifiques provient désormais de la place que cherchent à occuper les pays en développement et en transition au F.M.I. et de l'autonomisation des pays développés. L'action des pays en développement visant la recherche des solutions durables à leurs problèmes reçoit comme réponse de la part du F.M.I. le passage obligé par la phase de rééquilibrage de leurs balances des paiements et correspond aux buts fixés à l'organisation en 1944. Selon l'art. 1-V, l'un des objectifs du F.M.I. est de « donner confiance aux Etats membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale ». L'exercice de ce rôle statutaire en faveur des pays membres en difficulté s'effectue par un outil juridique spécifique qu'est la conditionnalité². Outil principal du F.M.I. dans la mise en œuvre de la politique d'ajustement par l'utilisation des ressources, la conditionnalité, noeud de la coopération entre le Cameroun et le F.M.I. s'applique à travers une approche souple avec pour support les traditionnels accords de confirmation.

I- L'APPROCHE DE LA CONDITIONNALITE.

La conditionnalité, c'est-à-dire l'ensemble des « mesures économiques et financières qui doivent être prises dans un pays pour rétablir une position extérieure soutenable à la fin ou vers la fin d'un programme appuyé par le

¹ Cf., pour une analyse exhaustive, J. GOLD, *The stand-by arrangements of the International Monetary Fund*, Washington DC, I.M.F. 1970, 295P. Voir aussi D. CARREAU et P. JUILLARD, *Droit International Economique*, 4^e Ed., LGDJ, Paris, 1998, PP 611 et ss.

² Cf. Manuel GUITAN, *Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement International : l'environnement mouvant des années 70*, in Finances et développement, mars 1981, p. 11.

Fonds »³ n'était pas prévue dans les premiers statuts élaborés en juillet 1944 à Bretton Woods⁴, c'est donc en fonction des principes généraux qui l'animent et des nécessités économiques et financières mondiales que le F.M.I. a créé ex-nihilo et fait évoluer la conditionnalité en lui donnant un contenu précis.

A. Les origines de la conditionnalité.

Lors de la préparation de la conférence de Bretton Woods au terme de laquelle sont nés le FMI et la Banque Mondiale, le débat de taille opposant créditeurs (USA) et débiteurs (Grande Bretagne) avait pour objet les attributions du Fonds en matière d'utilisation et de contrôle des ressources. Un « joint statement », résultat du compromis⁵, devait être soumis aux différents décideurs qui composaient les délégations. Selon ce compromis un pays pouvait utiliser automatiquement les ressources du Fonds à chaque fois qu'il était dans le besoin. Mais les Etats-Unis, unique pays créateur à la veille de la sortie de la guerre, cherchaient à contrôler le capital qu'ils proposaient et voulaient donc que les prêts soient entourés de conditions facilitant le remboursement. Cette position de garde des Etats-Unis mérite une analyse. Selon Marie-France L'Hériteau, par cette formule, les Etats-Unis souhaitaient « la charge de la preuve » débouchant en quelque sorte sur « une marge d'appréciation supplémentaire de l'opportunité des tirages »⁶. Entre la formule des prêts conditionnels soutenue fortement par les Etats-Unis et celle des prêts automatiques issue du compromis, cette dernière fut préférée et par conséquent adoptée par l'ensemble des délégations (excepté les Etats-Unis bien sûr) avec pour chef de file la Grande Bretagne, le plus grand pays débiteur de l'époque.

Le triomphe (provisoire) de la Grande Bretagne mérite qu'on rappelle ce que fut la position de Keynes, chef de la délégation anglaise, vis à vis de la conditionnalité.

Ses arguments tournaient autour de trois idées : l'ajustement entraîne déjà une responsabilité ; le fait d'être membre du fonds doit entraîner l'automatisme des tirages et enfin celui-ci ne doit pas intervenir dans les choix politiques internes des Etats découlant de l'utilisation des ressources.

Ainsi, d'après Keynes, le fardeau de l'ajustement devait être réparti entre les pays excédentaires et les pays déficitaires de façon proportionnelle. Il prévoyait aussi dans son plan des commissions grevant les soldes créditeurs qui, en plus des souscriptions des pays membres, constituent des ressources de l'organisation. Quant à la question des tirages et de leur automaticité liée à la répartition du fardeau de l'ajustement, ils devaient viser à favoriser les pays membres qui à l'époque étaient pratiquement tous déficitaires. Aussi le débat

³ Cf. Jacques de LAROSIERE, ancien Directeur du FMI (1978-1987), *Finances et développement*, juin 1982. p.4 voir aussi C. SAMSON, *l'encadrement juridique de la conditionnalité des accords de confirmation du FMI*, Etudes internationales, 1988, PP 651-672.

⁴ Cf. Michel LELART, *le Fonds Monétaire International*, QSJ ? n°2617; PUF 1995, p.25.

⁵ Cf. D. CARREAU et P. JUILLARD, op. cit p.559

⁶ Marie France L'HERITEAU, *le FMI et les pays du Tiers -monde*, IEDES, Collection Tiers-Monde, PUF, Paris 1986, p.87.

permanent sur le lien⁷ entre les DTS et le développement trouve certainement ses origines dans le plan Keynes.

S'agissant du principe de la non intervention, rebaptisé aujourd'hui l'ingérence dans les affaires intérieures, Keynes prônait comme garde-fou, le principe de « réserves possédées ». Selon ce principe, chaque pays détermine librement le montant de sa souscription et par là son droit à tirage qui sera donc proportionnel à son actif de réserve auprès du fonds. Ce principe était censé permettre à un Etat, s'il le désirait, de tirer la totalité de sa quote-part sans que le FMI intervienne.

Mais la conception Keynésienne très libérale ne sera pas reçue telle quelle. Les circonstances propres aux accords de Bretton Woods correspondant à l'âge d'or du FMI en matière de surveillance (parité des changes, convertibilité des monnaies) et la prépondérance américaine liée à la situation particulière de l'après guerre vont faire de l'utilisation des ressources une activité secondaire.

Finalement, nous pouvons dire que si les Etats-Unis et la Grande Bretagne avaient su s'accorder sur les principes essentiels qui s'inscrivent dans le cadre de la bonne conduite monétaire, par contre en matière de financement de déséquilibre de balance de paiements et de répartition du fardeau de l'ajustement en revanche, leurs affrontements ont abouti à la mise en place de la conditionnalité, alors qu'elle était absente des statuts initiaux. En d'autres termes, si le débat entre les pères fondateurs du FMI sur l'utilisation des ressources avait été tranché selon les vœux des partisans de la formule de l'utilisation automatique, c'est l'organisation elle-même, qui, tirant les conséquences de son expérience et sa pratique⁸, a finalement dégagé des règles et procédures d'utilisation des ressources connues aujourd'hui sous le nom de la conditionnalité.

B. l'Evolution juridique de la conditionnalité.

L'évolution de la conditionnalité met à l'évidence l'extraordinaire capacité d'adaptation du FMI et la diversification⁹ de ses activités au fur et à mesure que son rôle initial de surveillance du système monétaire international s'amenuisait. Dès lors, l'institutionnalisation de la conditionnalité passe par la méthode d'interprétation des compétences du Fonds d'une part et par la prise des décisions d'autorité d'autre part.

a. L'interprétation: Les compétences implicites du FMI.

A la lecture de l'article 1^{er} des statuts du FMI, on retrouve au dernier paragraphe le passage selon lequel « dans toutes ces politiques et décisions, le Fonds s'inspire des buts énoncés dans le présent article ». Le FMI, dans la

⁷ Depuis 1980, les PVD réclament l'attribution préférentielle des DTS à ceux d'entre eux ayant des problèmes financiers aigus. Mais la triple action du groupe des 24, du comité intérimaire et du comité de développement est jusqu'aujourd'hui sans suite. Cf. Marie France L'HERITEAU, op. cit. pp. 42 à 44.

⁸ Voir Jean Marc SOREL, *Les aspects juridiques de la conditionnalité du FMI*. Thèse, Paris 13, 1990.

⁹ A. CHANDAVARKAR, *Le FMI, structures financières et activités*. Brochure n°42, 1984, pp. 13-18

recherche des solutions aux problèmes monétaires et financiers des Etats membres, élabore des politiques et prend des décisions qui passent donc nécessairement par l'interprétation¹⁰. Les pouvoirs du Fonds sont ainsi des pouvoirs juridiquement reconnus car les choix qu'ils déterminent sont adaptés aux buts et objectifs qui leur sont fixés. Si « la théorie des pouvoirs implicites n'est rien d'autre qu'une directive d'interprétation des chartes constitutives des organisations internationales »¹¹, c'est donc par l'interprétation que les autorités du Fonds ont pu mettre en place la politique de la conditionnalité, tout comme de nombreuses organisations internationales ont su diversifier leurs activités et justifier leur intervention grâce à l'interprétation¹².

Au FMI, c'est à partir de l'imprécision laissée par l'article V, section 3 que le Conseil d'Administration s'est cru habilité à décider de l'interprétation des textes fondateurs. Ainsi, a-t-il déployé la plénitude de ses compétences en matière de conditionnalité. Le Fonds confirme, de la sorte, ce qu'ont écrit certains auteurs, selon lesquels « on ne peut sérieusement contester la compétence des organes non juridictionnels des organisations internationales pour interpréter la charte constitutive, les traités qui engagent ses organisations dans le cadre de leur fonction »¹³. Cela est vrai en droit international public classique, cela est exact en droit international économique. C'est donc l'interprétation qui a permis au FMI de dégager la notion de conditionnalité et de s'adapter, de mener efficacement ses actions par la prise de décisions ayant force obligatoire.

b. Le rôle des décisions d'autorité dans la construction de la conditionnalité.

C'est par plusieurs étapes et par diverses décisions que le FMI a construit les principes de la conditionnalité.

Au départ, l'utilisation des ressources n'était pas une préoccupation principale du FMI. Il a fallu attendre une interprétation du Conseil d'Administration de mai 1947 pour que le principe de la non automaticité du tirage soit affirmé. L'imprécision des termes de l'article V section 3 avait permis aux Etats-unis de montrer leur prépondérance en marquant l'utilisation des ressources de leur point de vue. Ensuite, la décision n°284-2 du 10 mars 1948 interprétant l'article V section 3 reconnut au FMI la faculté de refuser l'octroi des ressources s'il juge incompatible avec ses statuts l'utilisation qui va en être faite. Enfin, cette dernière sera complétée par la décision du 17 mars 1948, laquelle élargit les contours de l'interprétation : ainsi, tout Etat membre ayant besoin de ressources du FMI doit, en plus, avoir une attitude conforme à l'article 1 des statuts.

¹⁰ Cf. T. TREVES « *Les décisions d'interprétation des statuts du FMI* », RGDIP n°1, Janvier-Mars 1975, pp. 5-24

¹¹ Cf. avis CIJ du 29 août 1949 sur les répartitions des dommages subis au service des Nations-Unies. Voir NGUYEN QUOC DINH, P. DAILLER, A. PELLET, *Droit International Public*, LGDJ, 1998, p.538

¹² Cf. AID (article 10), BAD (article 61), BASD (article 61), SFI (article VII), BIRD (article 10).

¹³ Cf. NGUYEN QUOC DINH, P.DAILLER, A. PELLET, Op. cit p. 237.

D'autres décisions vont intervenir, soit pour renforcer des anciennes, soit pour en créer de nouvelles. La décision du 13 février 1952 est la suite logique de celles de 1947 (non automaticité des tirages) et de 1948 (justification des tirages). Selon cette décision, tout Etat membre ayant besoin de ressources du FMI doit fournir des garanties à cette utilisation. Son rôle a été de faire de la procédure de l'assurance de tirage, le principal véhicule de la conditionnalité. Elle a fixé pour la première fois les principes directeurs concernant l'utilisation des ressources en précisant : « les devises achetées au Fonds ne doivent pas demeurer non rachetées au delà de la période qu'on peut raisonnablement rattacher aux difficultés de paiement pour lesquelles elles avaient été rachetées au Fonds. Cette période ne saurait dépasser 3 à 5 ans »¹⁴.

Cette décision lie les tirages à des mesures spécifiques permettant de rééquilibrer la balance des paiements. La France s'y était opposée car elle avait été déclarée inéligible à l'utilisation des ressources suite à la dévaluation non concertée de 1948. En 1952, était donc établie une distinction entre les tirages conditionnels et les tirages inconditionnels. Désormais, le Conseil d'Administration se donne le pouvoir de contester une déclaration de besoin et met fin à la méthode d'achats directs et immédiats de devises étrangères jugée rigide. Mais la nécessité de rééquilibrer la balance des paiements étant une donnée conjoncturelle, la décision avait établi un lien entre l'évolution des réserves du FMI et le remboursement en fixant un délai maximum de 5 ans.

Contrairement aux autres branches du droit international, on constate, en droit monétaire, qu'il existe de sérieuses difficultés pour trouver des solutions appropriées aux problèmes posés du fait du flou juridique, donnée plus souvent volontaire qu'on ne croit. A ce titre, comme l'ont remarqué certains auteurs à propos de l'accord de confirmation, ce n'est pas un accord véritable avec des droits et obligations stricts, c'est une technique contraignante qui revêt tout un autre esprit¹⁵ en donnant au Fonds les moyens de contrôler la politique suivie, et à l'Etat membre en question la possibilité d'effectuer des tirages pendant un temps donné¹⁶. L'emprise du FMI est énoncée et se concrétisera par l'adoption d'un code opérationnel.

La codification est une réponse du FMI à la contestation des pays en voie de développement. C'est l'accord de confirmation de 1967 entre la Grande Bretagne et le FMI qui avait déclenché le mouvement de contestation et de réforme qui s'en est suivi (décision de 1968, art. V section 3 du premier amendement). Le 30 novembre 1967, la Grande Bretagne signait un accord de confirmation après avoir dévalué la Livre Sterling le 18 du même mois. La contestation se justifiait non seulement du fait de la rapidité du décaissement qui s'en est suivi 11 jours après la dévaluation, mais surtout du fait du contenu de cet accord. Celui-ci ne contenait ni critères de réalisation ni échelonnement des tirages, bien que les avoirs du Fonds en la monnaie anglaise avaient atteint 200% de sa quote-part. Après la dénonciation par le Brésilien

¹⁴ Cf., article 5 section 7 des statuts originaux.

¹⁵ Cf. Dominique CARREAU, *Le Fonds Monétaire International*, Armand Colin, p.189.

¹⁶ Marie-France L'HERITEAU op. cit p. 89.

Alexandre Kafka de la dualité des normes appliquées par le FMI, M. Schweitzer, alors Directeur Général du FMI (1963-1973), n'avait pas manqué de souligner le caractère exceptionnel de cet accord du fait même de l'importance de la Livre Sterling et de l'urgence de sa dévaluation. De son côté, le groupe des 24, en dénonçait la persistance d'une asymétrie dans le processus d'ajustement et dont la charge retombait principalement sur les pays déficitaires ayant une monnaie qui n'est pas une monnaie de réserve¹⁷. Le groupe accusait le FMI d'être le garant d'une politique monétaire discriminatoire et inéquitable par le biais d'une conditionnalité taillée sur mesure. Dans une autre déclaration¹⁸, des pays en voie de développement réunis au sein du groupe des 24, fut dénoncée la non surveillance du FMI de la politique économique des pays excédentaires. La déclaration déplorait également les conséquences désastreuses de l'ajustement sur leur économie du fait des conditions inappropriées qui accompagnent les tirages qu'ils effectuaient. En outre les pays sous développés reprochaient au FMI de ne pas tenir compte de certains facteurs exogènes ayant contribué au déséquilibre quasi permanent de leurs balances des paiements. Hormis la facilité compensatoire qu'ils trouvaient comme remède conforme à leur déséquilibre de nature endogène, ils ont, après examen des relations économiques et financières de 13 pays¹⁹, montré que le déséquilibre de leurs balances des paiements était dû essentiellement aux effets de la politique économique des pays développés devant laquelle ils sont impuissants. A propos des pays en question, Marie-France L'HERITEAU soulignait que « les véritables causes de leur déséquilibre étaient des ' chocs internes ' portant sur les prix et le volume de leur commerce extérieur : la détérioration des termes de l'échange réduisait la valeur réelle de leurs recettes d'exportation et la récession dans les pays développés réduisait la croissance de leurs débouchés extérieurs »²⁰. Par conséquent, les pays sous développés étaient des « innocents » punis puisqu'ils étaient soumis à un fardeau d'ajustement hors de proportion avec le niveau de leur responsabilité dans le déséquilibre international.

Face à cette contestation, le FMI n'avait ménagé aucun effort pour s'adapter et avait fourni des réponses souples. Dans les statuts du FMI, on retrouve un certain nombre de dispositions imposant le respect du principe de l'uniformité.²¹ A ce titre, les conditions d'admission sont les mêmes pour tous les Etats. De même aucune distinction n'est faite entre les membres et adhérents ou encore entre micro-Etats et grandes puissances. Quelques exceptions²² liées d'une part aux circonstances de guerre, à la dévaluation

¹⁷ Cf. *Bulletin du FMI*, 22 sept. 1978.

¹⁸ Cf. *Bulletin du FMI*, 30 août 1975.

¹⁹ Il s'agissait du Brésil, Corée, Côte d'Ivoire, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Pérou, Philippines, Sri Lanka, Tanzanie, Uruguay et Zambie. Les conclusions de cette étude, effectuée par la CNUCED, ont été approuvées par le groupe des 24 en mars 1979.

²⁰ Marie France L'HERITEAU, op cit p.110.

²¹ Cf. J. GOLD, *La primauté du droit au FMI*, Série brochures, n°32, Washington Dc.1982 p.82.

²² Des exceptions furent accordées aux pays dont le territoire avait été occupé pendant la guerre (art. III, section 3.d, art.XIV, section 2, art. XX section 4 des statuts originaux et 1^{er} amendement); exceptions liées à la

affectant les transactions internationales courantes, et d'autre part aux régimes des articles XIV, VIII, et aux DTS peuvent être considérées comme des dérogations compensatoires. De prime abord, l'uniformité peut être considérée comme un principe de droit interne au FMI et dont l'application souple a fait évoluer le FMI vers des politiques déviationnistes. Comme l'a remarqué un éminent auteur sur la conditionnalité, « le principe de l'uniformité ne saurait être appliqué de façon rigide, c'est-à-dire sans tenir compte des circonstances de chaque pays, et de même, on ne peut accorder à ces dernières une importance telle que le traitement uniforme perde toute signification »²³. Le FMI à travers les expériences vécues dans les pays latino-américains a rendu l'utilisation de ce principe très souple. On a donc abouti à une perte de la valeur intrinsèque du principe en recherchant des ajustements au cas par cas avant d'arriver à la généralisation.

Le cas du Pérou fut la première expérience sur le terrain, car dans l'accord de stand-by signé entre ce pays et le FMI, en février 1954, une clause autorisait le Fonds à « interrompre l'autorisation des tirages avant que l'accord arrive à expiration²⁴ ». Contestée pour l'imprécision des raisons de suspension, cette clause de « notification préalable » a été par la suite insérée dans une trentaine d'accords sur une cinquantaine signée pendant la période allant de 1954 à 1960.

Au Chili, fut introduit pour la première fois dans un accord signé de mars 1956, la clause de l'échelonnement des tirages. Dans ce cas d'espèce, il s'agissait de tirage d'un montant représentant 36% du total des tirages et dont le plafond était fixé à 18% du total pendant la période inférieure à 31 jours. Si les administrateurs du FMI avaient considéré cette clause comme exceptionnelle et passagère lors de la signature de l'accord, ou de rendre vite compte que « ce qui était censé rester exceptionnel se généralisera », selon Marie France L'HERITEAU. Et pendant la décennie 1958-1968, sur près de 150 accords de stand-by signés, pratiquement une centaine comportait des clauses d'échelonnement des tirages. Les quelques accords ne contenant pas la clause concernaient bel et bien en grande partie des pays de l'hémisphère Nord (Grande Bretagne, Japon, USA, Islande, etc.).

L'insertion des critères de réalisation a été l'étape supérieure du processus d'institutionnalisation de la conditionnalité à sens unique par le FMI. L'accord signé par le Paraguay en juillet 1957 et qui comportait des clauses contraignantes relatives à la fixation d'un plafond des crédits et des dépenses publiques en fut la première illustration. Selon cet accord, le non respect de ces deux critères entraînait automatiquement la suspension des tirages. La confrontation entre les représentants de la Grande Bretagne et des Etats-Unis, exprimant respectivement « l'inquiétude » sur la probable généralisation de ces critères à tous les pays et la « nécessité » pour le FMI d'adopter des actions spécifiques à chaque pays, s'est soldée par la victoire américaine. Et

dévaluation affectant les transactions internationales courantes: art.IV section 5.e des statuts originaux et premier amendement.

²³ Cf. Susan SCHADLER, « L'évolution du rôle joué par le FMI dans les Pays en voie de développement ». Bulletin du FMI 18 Juillet 1994, P. 223

²⁴ Voir Marie France L'HERITEAU, op. cit p. 91

la Grande Bretagne n'a pas échappé à la clause des critères de réalisation dans son accord de 1964.

Si la contestation réelle du contenu de la conditionnalité a été entreprise pendant la période où les pays développés et les pays sous développés recouraient ensemble aux ressources du FMI, l'adoption par le FMI de la décision du 2 mars 1979 infléchissant la pratique ancienne en instituant une série de directives sur la conditionnalité est intervenue pendant la période où les pays développés se sont autonomisés grâce aux Accords généraux d'emprunts (AGE). Désormais, l'emprise du FMI est irréversible et fait des Etats demandeurs de ses ressources des membres à part, soumis à la conditionnalité. Il se trouve qu'il s'agit, dès lors, essentiellement des pays en voie de développement.

En vertu de la décision du 2 mars 1979, l'utilisation des ressources générales du FMI dans les tranches supérieures de crédit est échelonnée et suppose une lettre d'intention dans laquelle sont exposées les grandes lignes de l'action économique gouvernementale au cours de la période du programme, les réformes qui devront être entreprises avant l'approbation de l'accord, les critères de réalisation (...) qui doivent être satisfaits au cours des périodes trimestrielles ou semestrielles pour que les tirages puissent avoir lieu et les périodiques de l'accord, qui permettent au conseil d'administration de déterminer les mesures conformes aux objectifs du programme »²⁵.

La conditionnalité résume l'assistance du FMI et les efforts d'ajustement pris par les Etats. Ceux-ci doivent s'inscrire dans un contexte global qui tienne compte à la fois²⁶ des intérêts de l'Etat concerné et de l'ensemble du système économique et financier international. Il en résulte que les intérêts du Fonds et ceux du pays candidat aux tirages ne sont pas toujours identiques. Ce sont ces intérêts difficilement conciliables que nous allons examiner à travers les difficultés d'application de la conditionnalité au Cameroun.

II. L'APPLICATION DE LA CONDITIONNALITE AU CAMEROUN.

Au Cameroun, l'octroi des crédits du Fonds [tout comme d'ailleurs d'autres bailleurs de fonds] et la conclusion des différents accords de rééchelonnement de la dette ont été conditionnés par l'adoption d'un programme d'ajustement prescrit par le FMI. S'agissant de l'octroi des crédits, selon les statuts du Fonds, tout pays membre en difficulté de balance des paiements peut recourir aux ressources du Fonds. Mais comment y recourir ? C'est le nœud de la conditionnalité.

En effet, le Cameroun est entré en 1988 en consultation avec le Fonds, conformément à l'article IV, pour conclure les différents accords qui constituent le support juridique de la conditionnalité. L'aboutissement de ces accords a nécessité des négociations entre le FMI et le Cameroun. Les différents accords prévoient-ils explicitement des plans de redressement ou programmes en divisant les crédits correspondants en plusieurs tranches. Le

²⁵ Cf. *Bulletin du FMI*, supplément septembre 1995 p.9

²⁶ Cf. J. GOLD, *conditionality* Pamphlet, séries 3, Washington DC, 1979.

FMI ne les débloque qu'après s'être assuré de l'exécution convenable et adéquat du plan en termes de critères de performances et de réalisations.

A- Le support juridique de la conditionnalité: Les accords de confirmation²⁷ .

Le Gouvernement Camerounais conscient de la gravité de la situation économique et financière du pays avait déjà, dans le cadre de la loi des finances 1987-1988, mis en place une série de mesures d'auto-ajustement internes visant à réduire le train de vie de l'Etat. Ce plan négligeait totalement le déficit structurel de l'économie camerounaise et ne s'attaquait qu'aux aspects conjoncturels. Dès lors l'échec de cette initiative d'auto-ajustement était prévisible, même s'il fut attribué « à la persistance d'une conjoncture maussade sur les marchés des matières premières avec ses effets induits sur les recettes de l'Etat »²⁸. A la suite de cet échec, le Gouvernement camerounais devait prendre la décision tardive de recourir à l'assistance accrue non seulement des bailleurs de fonds traditionnels, mais aussi et surtout du FMI. Désormais, le Cameroun reconnaissait officiellement son déséquilibre structurel et sollicitait l'appui du FMI. Outre l'accord dit de « facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance » (FRPC), actuellement en cours, quatre (4) accords de confirmation furent signés en 1988, 1991, 1994, et 1995. Quel est leur objet, quelle est leur valeur juridique?

a. Le premier accord : Genèse de l'inspection internationale

Le Cameroun a signé son premier accord avec le F.M.I. en septembre 1988 soit sept ans après la Côte d'Ivoire et 2 ans après le Nigeria considérés respectivement comme les deux géants agricole et pétrolier de l'Afrique subsaharienne. La principale raison de l'intervention du FMI était liée au choc qu'avait eu le Cameroun à la suite de la baisse continue des cours des principaux produits d'exportation à partir de 1985 et dont l'ampleur n'était pas prévisible. Par ailleurs, le poids de la dette s'est accentué à cause de la faiblesse des recettes. La conjugaison des deux phénomènes a contribué au déséquilibre profond et sans précédent des finances publiques et des comptes extérieurs. Après des hésitations liées à l'atmosphère politique de l'époque (tension entre les Présidents Ahidjo et Biya), suivies de multiples consultations secrètes, le premier accord fut enfin conclu. Celui-ci couvrait la période allant d'août 1988 à mars 1990 et portait sur un montant de 69,255 millions de DTS (la quote-part du Cameroun étant de 135,1 millions de DTS). Les conditions de cet accord portaient d'une part sur les efforts que le Gouvernement camerounais devait entreprendre afin de stabiliser les finances publiques au terme de l'exercice 1991-1992, et d'autre part la relance de l'économie. La

²⁷ Cf. J. GOLD, 'The stand-by arrangement of the International monetary fund' Op. cit

²⁸ Cf. Première lettre d'intention du Cameroun du 26 août 1988.

politique économique mise en œuvre avait alors pour objet une action simultanée sur l'offre et la demande. Mais la lourdeur de l'appareil productif camerounais, conjuguée à la faiblesse des moyens de production, avait amené le gouvernement à insister surtout sur le volet demande et à prendre, par conséquent d'importantes mesures sur la régulation de l'offre intérieure. Cette option a été accueillie favorablement par les administrateurs du F.M.I. lors de la consultation²⁹ entreprise en 1988, au titre de l'article IV, avec le Cameroun. Selon eux, compte tenu du régime de change camerounais en vigueur, il était important de contenir avec rigueur la demande intérieure afin de renverser la situation de déséquilibre de la balance camerounaise des paiements.

Le programme de stabilisation et de relance appuyé par l'accord de septembre 1988 était le début d'un long processus d'ajustement macro-économique comportant à la fois des mesures restrictives et structurelles.

Le premier accord de confirmation nous révèle non seulement l'importance de l'aide financière extérieure et l'assistance technique dont avait besoin le Cameroun, mais aussi les faiblesses et carences de ce pays. Cet accord, pour l'opinion publique camerounaise, c'est aussi l'heure de vérité sur l'état de l'économie nationale et l'appréciation de la nature de l'intervention du F.M.I., institution longtemps contournée et « refusée » par les autorités, voire dénigrée en 1987 lors de la campagne nationale de sensibilisation orchestrée par les ténors de l'ancien parti unique au pouvoir (R.D.P.C.) au lendemain de la décision du président Biya de mener une politique d'ajustement sans le F.M.I.

Le programme de ce premier accord visait en outre le maintien de la phase décroissante des importations en 1988-1989 et l'amorce d'une légère reprise dès 1990 :

- ❖ en réduisant les coûts des programmes d'investissements publics. Un programme quadriennal glissant a été adopté pour la période 1988-1993, et les investissements prévus pour la première année du programme étaient inscrits en annexe de la loi des finances et ventilés par projets entre ressources internes et ressources externes ;
- ❖ en développant la politique d'exploitation systématique des filières en tant que stratégie de valorisation des matières premières et autres ressources nationales ;
- ❖ en prenant certaines mesures de protection tarifaires à l'effet d'encourager les secteurs prioritaires comme l'agro-industrie. Pour ce faire, l'élimination progressive des restrictions quantitatives à l'importation et leur remplacement par une protection tarifaire tenant compte de la production industrielle locale était choisie. En outre une plus grande partie de la demande intérieure devait être satisfaite par l'offre intérieure et la propension à importer était appelée à décroître de 23% à 21%.

²⁹ Cf. *Compte rendu de la réunion du Conseil d'Administration relative au Cameroun*, n° 88/151-19 sept 1988.

En résumé, et selon M. Sadou HAYATOU, alors Ministre de l'Economie et des Finances du Cameroun, dans une lettre adressée à M. Michel Camdessus, pendant le premier accord, « le Gouvernement Camerounais entend poursuivre une politique économique et financière visant d'une part à entraver la détérioration de la balance des paiements et des finances publiques afin de permettre une relance de la croissance économique dans un climat de stabilité financière, et d'autre part à s'engager par le biais d'ajustements institutionnels, sur la voie d'une diversification plus poussée de l'appareil productif afin de rendre l'économie moins vulnérable »³⁰.

b. Le deuxième accord : Des critères de réalisation contraignants.

La persistance de la crise économique en 1989 et 1990, et le début des mouvements politiques nationaux liés à la naissance de la démocratie avaient amené le Cameroun à solliciter un nouvel accord de confirmation avec le F.M.I. en novembre 1991. Le programme couvrait une période de 9 mois pour un montant de 28 millions de DTS. Le Gouvernement avait adopté un ensemble de mesures économiques, financières et structurelles qui tenaient compte de la contraction prévue des recettes pétrolières et des intérêts sur la dette. Ce programme de près d'un an visait principalement à stabiliser les finances publiques et à mettre en place les réformes structurelles dans certains secteurs clés de l'économie nationale afin d'aboutir en 1992-1993 à des conditions nécessaires pour une reprise.

Suivant l'évolution prévisible de l'économie camerounaise au cours de l'année 1992, et compte tenu de la baisse continue de la vitesse de circulation de la monnaie et du niveau négatif des avoirs extérieurs nets au 30 juin 1991, soit 103 milliards de francs Cfa, le premier critère de réalisation prévoyait une amélioration de 20 milliards de Fcfa. C'est ainsi que le niveau des avoirs intérieurs nets compatibles avec ces évolutions avait baissé de 10 milliards de Fcfa par rapport à celui de 1991. Quant à la position nette du gouvernement, l'objectif retenu était de fixer sa baisse à un milliard pour atteindre 79 milliards de Fcfa en vue de permettre un léger accroissement des crédits à l'économie. En outre, sur le plan monétaire, le deuxième critère visait à permettre aux banques d'avoir des ressources pour soutenir les activités des agents économiques en dégelant les créances liées aux crédits accordés aux exploitants des filières agricoles et en poursuivant les activités de la Société de Recouvrement des Créances³¹ (SRC).

Le troisième critère de réalisation lié à la politique de la dette limitait les emprunts extérieurs annuels à 100 milliards de Fcfa. Selon la loi de finances 1991-1992, l'ensemble des besoins financiers à pourvoir pour cet exercice s'élevait à 690 milliards de Fcfa soit 23% du PIB. Pour les satisfaire, le gouvernement avait la possibilité de faire appel aux prêts projets et dons mais

³⁰ Cf. *Lettre d'intention, n°109/CF/MINFI/DCE 23 du 26 août 1988.*

³¹ Créée en août 1989 dans le cadre des réformes structurelles, la SRC avait repris 640 milliards de fcfà d'actifs des banques liquidées.

seulement à concurrence de 100 milliards. Il était contraint de rechercher des financements-programmes de sources multilatérales et bilatérales dans la mesure où les recettes internes ne pouvaient atteindre 570 milliards. Afin d'y arriver, une concertation avec les bailleurs de fonds s'imposait. En ce qui concerne le service de la dette officielle bilatérale, un accord de rééchelonnement auprès du Club de Paris a été signé le 23 janvier 1992 pour une période de neuf (9) mois et pour un montant de 1.080 millions de dollars. Par ailleurs un comité consultatif bancaire avait été mis sur pied en accord avec les principales banques créditrices en vue d'un rééchelonnement approprié qui tiennent compte de la crise économique et politique aiguë que traversait le Cameroun en 1991-1992. On notera qu'aucun nouvel emprunt de moins de 5 ans n'était permis (4^e critère). De même, les retraits nets sur les emprunts extérieurs de moins d'un an étaient interdits à l'exception des crédits commerciaux normaux. Enfin, - 5^e critère -, si la persistance de l'insuffisance de financement conduisait le gouvernement à un dernier recours qu'est le système de prépaiement sur les produits pétroliers, le montant concerné ne pourrait dépasser 50 milliards de francs Fcfa au cours de l'exercice 1991-1992 et les autorités camerounaises étaient tenues de faire connaître aux services du Fonds, le dispositif mis en place à cet effet. A ce titre, un passage de l'accord rédigé en ces termes est assez éloquent : « The Camerounian Government will provide the Fund staff with all the information necessary for the monitoring of the program and shall consult the Fund management on the adoption of all additional measures that may become necessary for meeting the program objectives. To this end, the authorities undertake to review by mid-february and mid-may 1992, and mid-august 1992, the implementation of the program with Fund and, in particular the status of financing assurances »³².

Les contraintes des critères de réalisation ne s'expliquent pas seulement en terme d'objectifs mais aussi par le fait que les indicateurs n'ont aucune valeur de référence définitive. A tout moment, il est entendu que le Fonds peut revoir avec les autorités camerounaises les assurances de financement et le cas échéant l'opportunité d'ajuster les taux d'intérêt et les plafonds de crédit à la lumière de l'évolution de la demande de la monnaie tout en sauvegardant les objectifs fondamentaux de l'accord.

c. Le troisième accord : l'incontournable dévaluation.

De nouvelles négociations entre le F.M.I. et le Cameroun, suite à l'échec du deuxième accord, conduisirent les deux partenaires à un troisième le 17 février 1994. Ce nouveau programme, jugé ambitieux, couvrait la période du 1^{er} janvier 1994 au 30 juin 1995. Il s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie à moyen terme et pouvait être prorogé jusqu'à la fin de l'année fiscale

³² Cf. Paragraphe 56 of the Memorandum on the Economic and Financial Policies of the Camerounian Government, 21 september 1991.

1997-1998. A l'appui de ce programme, le Cameroun avait obtenu du F.M.I. un financement équivalent à 81,1 millions de DTS, soit 60% de la quote-part camerounaise. Cet accord peut-être considéré comme le résultat d'un consensus entre le gouvernement camerounais et le F.M.I. sur l'idée selon laquelle le poids accumulé des distorsions de prix relatifs, des arriérés directs et indirects de l'Etat et des entreprises du secteur publique, la situation de non liquidité croissante du secteur bancaire sont les causes de l'échec de l'ajustement. De même, les mesures de réallocations des ressources inscrites dans les réformes structurelles entreprises depuis le début de l'ajustement en 1988, n'ont pas suffi à enrayer la détérioration de l'économie nationale. La stratégie d'ajustement, basée exclusivement sur des mesures internes de correction, n'a pu inverser la tendance du déclin ni éviter l'exacerbation des déséquilibres financiers. Le F.M.I. avait estimé par conséquent qu'il était indispensable d'élargir les moyens de la stratégie d'ajustement du Cameroun en réalignant le taux de change. La dévaluation du 12 janvier 1994 a donc été une condition majeure à la signature du 3^e accord. De concert avec les autres pays membres de la zone franc réunis dans la capitale sénégalaise, les autorités camerounaises sous la houlette de Antoine NTSIMI, alors Ministre des Finances, avaient donc opté pour une attaque frontale au problème de la compétitivité en acceptant cette dévaluation du franc CFA. Il s'agissait d'accélérer le processus de libéralisation des marchés à l'appui du développement et de la diversification des exploitations³³.

En résumé, la stratégie du 3^e accord s'articulait autour de quatre axes principaux:

- ❖ le réaligement du taux de change régional par la réduction de 50% de la valeur du franc camerounais en terme de francs français. Ce réaligement visait à ramener le taux de change effectif à un niveau compatible avec le rétablissement durable des équilibres macro-économiques et une croissance soutenue à l'orée de l'an 2000 ;
- ❖ la poursuite de la réduction du coût de la fonction publique ;
- ❖ un resserrement de la politique de la demande interne axé sur la réduction drastique des dépenses budgétaires et sur une réforme fiscale de grande ampleur. Cet objectif de compression, en termes réels, des dépenses et de mobilisation des ressources financières visait à juguler l'inflation, une fois passés les mouvements correctifs de prix induits par le réaligement de la parité et à contenir les pressions sur les balances des paiements ;
- ❖ l'élimination des contraintes au libre fonctionnement des marchés du travail et des biens et services, appuyée spécifiquement par le libéralisation du commerce extérieur. Cette intensification des efforts de libéralisation engagés ces dernières années sera accompagnée à son tour des réformes structurelles destinées à réduire l'emprise de l'Etat

³³ Voir J. A. CLEMENT, *la dévaluation du franc CFA : un bilan*, in Problèmes Economiques, 1995, pp. 20-25. Voir aussi P. HUGON, *Franc CFA : la dévaluation du 12 janvier 1994, opportunités et risques*, in Afrique contemporaine, 1994, pp. 18-26

sur l'économie afin d'accroître l'efficacité de l'appareil productif et de créer des conditions nécessaires à la reprise de l'investissement privé. Compte tenu des mesures énoncées pour la période de janvier 1994 à juin 1995 et du programme projeté pour 1998, l'objectif du 3^e accord, en chiffres, était de dégager un excédent au niveau du solde primaire de 1% du PIB en 1994 et de 3,5% en 1995. Sur cette base, le déficit budgétaire global devait être ramené à 231 milliards de francs Cfa, soit environ 8% du PIB en 1994 et à 188 milliards Cfa soit 5% du PIB en 1995. Le solde primaire hors investissements financés par l'extérieur était prévu, lui, pour passer du déficit en 1993 à un excédent de plus de plus de 50 milliards Cfa en 1994 et de près de 200 milliards de francs Cfa en 1995.

d. Le quatrième accord : Un remède aux trois essais non transformés

D'un montant de 67,6 millions de DTS, représentant la moitié de la quote-part du Cameroun, il fait suite aux trois essais non transformés en 1989, 1991 et 1994. Les termes du programme reposaient pour l'essentiel sur la loi de finances du 1^{er} juillet 1995. Ce programme visait une croissance de 5% et une inflation limitée 8%. En outre, les engagements pris par le gouvernement camerounais portaient sur la consolidation des réformes structurelles déjà engagées, c'est à dire la poursuite du Plan d'Organisation des Effectifs (POE) de la fonction publique, les privatisations, la restructuration bancaire, la relance de l'investissement public et le traitement de la dette. La spécificité de cet accord, c'est d'avoir débouché sur la mise en place d'une facilité d'ajustement structurel en 1997, elle même transformée en FRPC³⁴ (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance) en 1999 et l'admission du Cameroun à l'initiative PPTE³⁵.

Les accords conclus entre le Cameroun et le F.M.I. pendant la période 1988-1997, comme on vient de le voir, constituent des supports et cadres des programmes d'ajustement camerounais. Ils contiennent les engagements du F.M.I. à supporter les financements et les efforts du Cameroun à respecter les réformes envisagées.

Toutefois, le non respect par le Cameroun de certains engagements ou la non réalisation de certains objectifs avait conduit le F.M.I. à suspendre de temps à autre le décaissement, ce qui pose le problème de la valeur juridique de ces accords.

C. La valeur juridique des accords

L'accord de confirmation peut être considéré comme une réponse à la lettre d'intention. Cette dernière émane du pays demandeur d'aide et est signée par l'autorité chargée de la politique économique et financière. Au Cameroun, la première lettre était adressée au Directeur Général du F.M.I. par le Ministre

³⁴ Voir *Bulletin du FMI*, 15 janvier 2001, pp. 1-5

³⁵ *Idem*.

des Finances, et depuis le rétablissement du poste de Premier Ministre en 1990, il appartient au chef du gouvernement de négocier sur toutes les questions économiques et financières internationales relatives à la souveraineté de l'Etat.

Dans les différentes lettres, les autorités compétentes mentionnent les raisons pour lesquelles l'appui du F.M.I. est sollicité. Dans la 3^e lettre, le Premier Ministre Simon ACHIDI ACHU mentionnait que « le financement du programme devait être assuré grâce, d'une part aux concours déjà obtenus ou en discussion avec les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, et d'autre part aux annulations de dettes et d'arriérés de paiements consenties par la France et aux opérations de rééchelonnement que le Cameroun se propose de solliciter de ses créanciers officiels bilatéraux dès l'appui du programme ».

« L'approbation par le Fonds » signifie la supériorité de celui-ci sur le demandeur. C'est cette attitude qui justifie que l'accord ne soit pas signé conjointement entre les parties. L'accord, après approbation ne fait en général que reprendre les termes de la lettre elle-même, accompagnée d'une déclaration de politique économique. Cette espèce de contrat entre le F.M.I. et ses membres est en fait unilatérale puisque le Conseil d'Administration statue sur la demande en donnant son approbation. Aussi peut-on lire dans le premier accord le passage selon lequel « pour faciliter la réalisation de ces objectifs et la mise en oeuvre de cette politique, le Fonds Monétaire International donne son agrément au présent accord de confirmation ». Ce qui signifie que l'accord est consenti à la condition que le Cameroun se conforme aux exigences du F.M.I. quant à la politique à suivre. Désormais, l'obligation de respect des critères de réalisation et d'échelonnement trouve son fondement dans cet ensemble de conditions, appelé la conditionnalité.

Mais au cours de l'exécution des programmes, les contraintes de la conditionnalité ont conduit les autorités camerounaises à accuser le F.M.I. de s'ingérer dans les affaires intérieures³⁶ du pays. Pour le F.M.I., la réponse est simple. Les accords de confirmation ne doivent pas être considérés comme des accords internationaux. Et dans sa démarche, afin de s'assurer qu'il n'est pas en train d'engager ses ressources sans garantie, les critères de réalisation constituent des repères. Ils sont perçus non seulement comme des moyens d'action, mais aussi et surtout comme la preuve que le programme marche. Le non respect des critères entraîne donc automatiquement la suspension des droits de tirages. On peut dire que l'accord de confirmation ne tire pas sa force d'un consentement mutuel entre les parties, mais plutôt des décisions du Conseil d'administration, en l'occurrence celle du 2 mars 1979. Celle-ci stipulait que « l'accord de confirmation n'est pas un accord international. Aussi conviendra-t-il d'éviter que son libellé ainsi que la lettre d'intention ait une connotation contractuelle ». Le jeu des intérêts du F.M.I. et de sa philosophie ayant prévalu sur les considérations juridiques, dans les rapports entre le F.M.I. et le Cameroun, l'arbitrage et la sanction internationale sont absents. Ce qui donne à l'accord un caractère ambigu et original. Selon M.

³⁶ Voir Dominique CARREAU, *Les controverses autour de l'aide du FMI à ses membres en difficultés : un exemple d'intervention dans les affaires intérieures des Etats ?*, chronique AFDI 1981, p. 615, 1986, p. 703.

Dominique CARREAU, « il est à noter la grande originalité de cette procédure des accords de confirmation. En effet, bien qu'ils ne prennent pas la forme normale d'une convention signée par les deux parties contractantes (...) il s'agit néanmoins de véritables accords internationaux dont les termes lient et le Fonds et l'Etat membre en cause ». Le Cameroun s'est accommodé de cette situation dans la mesure où, dans ses différentes lettres d'intention, le gouvernement dans l'espoir de réaliser les objectifs de son programme d'ajustement en sollicitant l'appui du Fonds, laisse « planer » dans ses intentions une grande liberté au F.M.I. de lui proposer des « mesures additionnelles ». A l'instar des rapports entre l'élève et son maître, « le Cameroun consultera le Fonds sur l'adoption de toute mesure qui serait appropriée, conformément aux politiques du Fonds (...) et il fournira au Fonds toute information que le Fonds jugera nécessaire dans le cadre de l'exécution des politiques et objectifs du programme »³⁷.

Bien qu'ils lient un Etat et une organisation internationale, deux sujets principaux de droit international, les accords de confirmation n'ont pas une valeur juridique probante. Leurs buts l'emportent sur leurs fondements et par conséquent ils sont un facteur déterminant dans le renforcement de l'hégémonie du Fonds sur son partenaire dans la recherche des financements pour rééquilibrer sa balance des paiements. Ces accords répondent à la politique de normalisation de la politique économique du Cameroun.

³⁷ Cf. 3^e lettre de confirmation du 17 février 1994..

CONCLUSION

Le FMI est devenu, dans la société financière internationale incertaine d'aujourd'hui, une institution de financement incontournable à laquelle les autorités camerounaises ont convenu de s'accrocher après moult hésitations. Le pouvoir du FMI au Cameroun ne cesse de s'accroître et le Cameroun fait désormais parti du "bloc hégémonique" du Fonds au sens gramscien du terme : sa participation est neutralisée et il est quasi absent du processus de prise de décision du Fonds. A l'évidence, accepter la conditionnalité du FMI est devenu tout naturellement un moyen pour le Cameroun de montrer aux yeux de la société financière internationale³⁸ la crédibilité et la prévisibilité³⁹ de sa politique économique.

³⁸ Cf. Alassane OUATTARA, *Allocution prononcée le 21 mai 1997 à Hararé*, bulletin du FMI 16 juin 1997. p.177

³⁹ Cf. Host KOHLER, *la prévention des crises, élément crucial de la mission du FMI*, Bulletin du FMI 23 Avril 2001

