

Cameroun : du développement autocentré au national-libéralisme

A l'inverse de la Côte d'Ivoire, dont la stratégie de développement repose sur une économie extravertie privilégiant l'exportation des cultures de rente et l'appel massif aux capitaux extérieurs, le discours officiel camerounais prône un développement autocentré et un appel contrôlé aux investissements étrangers, résultant de la volonté politique d'un développement endogène qui doit se réaliser « par le peuple et pour le peuple camerounais ».

Visant à éviter l'aggravation des déséquilibres latents ou visibles au sein de la société camerounaise — voire à les résorber —, le développement autocentré repose sur deux axes : la recherche de l'autosuffisance alimentaire et la valorisation à long terme des ressources locales comme base d'une accumulation nationale, en partie grâce aux investissements étrangers. Le discours officiel parle aujourd'hui de « consolidation » de l'autosuffisance alimentaire, qui dépasserait 95 %. Un examen un peu approfondi des réalités amène à nuancer fortement ce bel optimisme.

En premier lieu, il convient d'observer une certaine distance critique à l'égard des données fournies. La couverture locale des besoins nationaux est peut-être atteinte sur le papier, mais on peut s'interroger sur la fiabilité des statistiques qui ne prennent en compte que les importations recensées par les services douaniers notoirement déficients. C'est ainsi que, dans le domaine sucrier, il a fallu la fermeture des frontières du Nigeria pour qu'apparaisse l'importance du trafic clandestin en provenance de ce pays et, du même coup, l'insuffisance de la production locale. Pour certaines denrées, la situation devrait même se dégrader. Ainsi, la consom-

mation croissante de pain dans les zones urbaines impliquera, en dépit de la mise sur pied du projet SODEBLE, une augmentation des importations de blé.

La logique du développement autocentré aurait voulu qu'on se préoccupe davantage de l'accroissement de la population urbaine, qui se traduit par l'augmentation de la consommation de produits importés au détriment des productions locales. Cette évolution des modes de consommation ne semble pour l'heure absolument pas maîtrisée. Plus fondamentalement, les autorités ont été amenées à reconnaître la persistance dans l'alimentation de la population de carences en fer, en iode et en certaines vitamines indispensables (A, B 2, B 12, C). Enfin, la dépendance économique de certaines régions de l'Ouest, en particulier à l'égard des exportations de café et de cacao, oblige à s'interroger sur les résultats réels d'une telle politique, qui visait pourtant à limiter les effets d'une trop grande extraversion.

Les raisons de ce semi-échec résident en partie dans les contradictions internes au système Ahidjo pris entre la nécessité de développer un discours nationaliste et les intérêts des forces sociales et politiques qui constituaient les soutiens du régime. Ainsi, dans la continuité de l'agriculture coloniale, on a parfois encouragé les paysans à produire du coton plutôt que du mil. Cela renvoyait en fait à un système de domination des élites traditionnelles qui cherchaient à maximiser le surplus qu'elles pouvaient s'approprier. De même, l'Office national de commercialisation des produits de base (ONCPB), à la fois *marketing board* et caisse de stabilisation devait assurer la garantie des revenus des planteurs. Or ceux-ci ont enregistré au cours des deux décennies passées une dégradation continue de leurs revenus. En fait, la volonté de s'appuyer sur la paysannerie pour développer les productions destinées au marché intérieur ne s'est pas traduite par l'accroissement des moyens mis à sa disposition. Si le développement de la culture de certaines denrées de base dans l'Ouest du pays a permis d'éviter la dégradation de la balance alimentaire, la Mission pour le développement des cultures vivrières (MIDEVIV) n'a pas eu jusqu'à présent un grand impact, car elle n'était qu'un organisme subalterne. On lui a préféré de grands projets agro-industriels dont les résultats ont été assez décevants, au regard de leurs coûts et de leurs effets sur la paysannerie.

De même, dans le domaine industriel et minier, la valorisation des ressources locales a parfois laissé à désirer. C'est ainsi que le Cameroun, pays côtier, doit importer du sel en provenance du Sénégal. Dans le domaine des hydrocarbures, en revanche, la situation est sensiblement différente. Le code pétrolier permet à l'État camerounais de percevoir, au-delà de certains seuils, jusqu'à 70 % des recettes générées par un gisement, par le biais d'une structure

juridique ad hoc, la Société nationale des hydrocarbures. La valorisation des ressources gazières progresse plus lentement. Les études de faisabilité ont, semble-t-il, conclu à une rentabilisation difficile, tant en raison de l'étendue des réserves, moins importantes que prévu, que de l'engorgement du marché gazier. Il semble que plusieurs partenaires étrangers, parmi lesquels Gaz de France, aient été prêts à investir dans le projet d'usine de liquéfaction de Kribi. Mais le retournement du marché pétrolier et le ralentissement de la prospection posent déjà les problèmes du déclin des recettes tirées des hydrocarbures et de l'épuisement des réserves.

Par ailleurs, l'appel aux investisseurs étrangers a permis l'apparition d'entreprises modernes dans des secteurs aussi différents que les hydrocarbures, les boissons ou la banque. Mais les autorités ont tenu à ce que, dans la mesure du possible, des intérêts locaux, et notamment l'État par le biais de la Société nationale des investissements, y soient associés. D'autre part, une pression constante a été exercée dans le sens d'une africanisation progressive du personnel et des cadres dirigeants. Mais certains dérapages, notamment dans le secteur bancaire, où l'orientation des prêts repose trop souvent sur des critères politiques, ont éveillé la méfiance des partenaires étrangers, qui tiennent à garder le contrôle de certains postes clés. La « camerounisation » de l'économie n'a donc progressé que lentement, tant en termes d'hommes que de capitaux.

En fait, la revendication jalouse d'une économie nationalisée au profit des Camerounais résiste mal à une analyse de l'agriculture et du développement des ressources naturelles et des entreprises. L'agriculture de rente s'essouffle tout en nourrissant un report sur les cultures vivrières qui, d'après les dernières statistiques de la Banque Mondiale, auront seules tiré la faible croissance de la production agricole sur les dix dernières années. C'est l'exploitation pétrolière qui démontre en fait le mieux le nationalisme d'intérêt que peuvent défendre vigoureusement les Camerounais dans certaines circonstances, alors que la plupart des entreprises dynamiques reposent encore sur une participation en capital et en hommes de l'étranger. Entre apparence et réalité, il y a donc bel et bien un modèle camerounais qui oscille entre l'appropriation des rentes et la dépendance. Ce balancement s'impose peut-être par les liens nécessaires d'une classe d'affairistes avec des partenaires extérieurs. Ainsi, si on a pu mettre en avant la sagesse du président Ahidjo, qui aurait su gérer avec prudence les recettes pétrolières et préserver l'avenir de son pays en évitant d'engager des dépenses inconsidérées à la rentabilité douteuse, l'analyse du secteur public illustre l'ambivalence des choix opérés. Celui-ci a occupé dans l'économie camerounaise une place particulièrement importante, surtout mesurée en taux d'investissement, ce qui répondait assez bien aux objectifs d'un développement planifié, mais a eu comme

finalité décisive de créer une bourgeoisie subordonnée à l'État et à son maître.

Si le Cameroun a su, contrairement à ses voisins nigériens et gabonais, utiliser les ressources tirées des hydrocarbures pour financer la diversification de son agriculture, jusque là très dépendante du café et du cacao, les résultats interrogent souvent. La production de riz (projet SEMRY) fut encouragée dans le nord du pays. Mais, au vu des premiers résultats, incontestablement positifs, les autorités ont voulu lancer un immense complexe rizicole qui, notamment du fait du coût des intrants importés, s'est avéré très peu rentable. Le riz SEMRY s'est vite trouvé en concurrence avec le riz importé nettement moins cher. Un peu plus au sud, le projet SODEBLE, qui visait à réduire les importations de blé, s'est révélé un échec plus cuisant encore, la région choisie — l'Adamaoua — se révélant peu propice à une telle culture. Deux autres sociétés d'État, tournées elles vers les cultures industrielles, HEVE-CAM (caoutchouc) et SOCAPALM (huile de palme), ont requis des investissements très importants et n'ont pas donné, tant s'en faut, les résultats escomptés. L'usine de raffinage sucrier de CAM-SUCO et celle d'engrais de SOCAME ont été construites dans un contexte commercial peu favorable et, faute de mesures appropriées de protection du marché, ont été victimes de la concurrence des produits importés du Nigeria ou d'Europe.

Cette agro-industrie a été totalement imposée car une de ses retombées attendues était de monétariser une bonne partie du surplus agricole et de préférence par un recyclage des capitaux hors du Cameroun. Par ailleurs, il s'agissait de substituer à l'agriculture traditionnelle, considérée comme incapable de faire face aux besoins croissants d'une population de plus en plus urbaine, de grands projets qui, accessoirement, généreraient une couche de techniciens et d'administrateurs favorables par ce biais aux orientations du régime. Les ressources de l'ONCPB, qui auraient pu financer le développement rural, ont ainsi été accaparées par des projets dont les retombées sur l'agriculture ont été le plus souvent nulles ou quasi nulles, les grands bénéficiaires de cette épopée ayant été les consultants, ensembliers et fournisseurs étrangers, leurs sponsors camerounais et la bureaucratie installée. Mais l'échec le plus retentissant de ces « éléphants blancs » reste, dans le domaine agro-industriel, la société CELLUCAM ; cette usine de pâte à papier d'une capacité de 120 000 t par an devait permettre la valorisation des ressources forestières locales. Surdimensionnée par rapport au marché local, mais trop petite pour avoir des coûts de production compétitifs à l'exportation, elle engloutit 120 milliards de F CFA avant d'être fermée en 1984, quelque temps après le suicide de son directeur autrichien.

Aucun de ces grands projets n'a été intégré dans une vision

économique globale. Le libéralisme planifié s'est avéré un étatismisme sans stratégie qui, engouffrant les revenus pétroliers dans des intrants importés et une assistance technique étrangère, a tourné le dos au développement autocentré prôné par le discours officiel, tout en se subordonnant une couche d'affairistes intéressés à de nouveaux flux d'importations et en se ralliant une technobureaucratie à côté d'une fonction publique contrôlée. La collection impressionnante de ces bévues agro-industrielles se paie aujourd'hui, face à une opinion publique revenue à plus de liberté d'expression, par la montée des critiques vis-à-vis du secteur d'État (1).

Cependant, plus profondément, la stratégie agricole et industrielle du Cameroun, confrontée à la fois à la croissance démographique et au respect des équilibres externes, est à la recherche d'un second souffle. La sécheresse qui a frappé le continent africain ces dernières années n'a pas épargné le Cameroun. Les campagnes 82-83, et surtout 83-84, ont été mauvaises. Entre 1981 et 1983, les importations de produits alimentaires, et notamment de denrées de base comme le riz, le blé ou le poisson congelé, ont augmenté de 38 %. En 83-84, la production de café a chuté de 50 %, mais les dernières récoltes ont toutefois bénéficié de l'amélioration des conditions climatiques.

Les difficultés agricoles ont été mises au compte de la sécheresse, mais, derrière le discours officiel, apparaît une prise de conscience des problèmes réels de l'agriculture. Ceux-ci sont en effet structurels. Le secteur primaire fournissait 29 % du PIB en 1980, il n'en représentait plus que 22 % en 1984. La croissance de l'industrie minière et manufacturière et des services n'est pas telle qu'elle puisse expliquer à elle seule ce déclin relatif. Les plantations souffrent d'une pénurie d'ouvriers agricoles, les rendements stagnent faute d'un approvisionnement régulier en engrais et d'une formation adéquate des agriculteurs ; les financements, lorsqu'ils sont présents, sont souvent difficiles à obtenir en raison des lourdeurs bureaucratiques. La sécheresse a occulté le phénomène très répandu du pourrissement des plants de café et de cacao qui frappe certaines régions, faute d'entretien. Les problèmes de l'élevage ou de l'exploitation forestière restent également entiers. À côté de ces difficultés apparaissent cependant des signes d'espoir. Certains secteurs présentent des perspectives intéressantes : la production bananière se développe grâce à une meilleure adaptation à la demande saisonnière européenne, celle du riz également, en dépit d'une mévente due à la concurrence des importations sauvages. Avec l'appui de la BIRD (projet ZAPI) et de l'USAID s'est constitué un réseau piscicole prometteur.

(1) On peut se reporter à l'article de J.-C. Willame : « Cameroun : les avatars d'un libéralisme planifié », numéro 18 de *Politique africaine*, juin 1985, pp. 44-70.

Le sort du secteur agricole dépend de la volonté politique des dirigeants. Celle-ci semble se profiler à la lecture des grandes orientations du plan 1985-1986. Une plus grande attention semble portée aux besoins concrets des agriculteurs : développement de la formation technique dans le cadre du système formation et visites (SFV), poursuite de la mécanisation des travaux agricoles, augmentation des contributions de l'État aux organismes d'intervention en milieu rural, simplification des procédures d'intervention du Fonds national de développement rural (FONADER). Reste à savoir s'il ne s'agit que de bonnes intentions ou si cette volonté sera suivie de réalisations concrètes.

A côté de ce déclin de l'agriculture, le secteur manufacturier paraît, lui, avec les noms de ses leaders mêlés à ceux de la politique, en voie d'ouvrir les portes d'un capitalisme prospère au monde urbain. Les statistiques camerounaises font apparaître un renforcement continu de la part du secteur secondaire dans l'économie. Il représente aujourd'hui 30 % du PIB, mais ce montant provient pour moitié des industries extractives, c'est-à-dire de l'exploitation pétrolière qui est prise en charge par deux sociétés françaises, ELF-SEREPCA et TOTAL-CFP, auxquelles il faut ajouter SHELL-PECTEN et MOBIL Oil. Le secteur manufacturier ne fournit donc que 15 % du PIB environ. Et si l'on ôte les grandes entreprises à participation ou à majorité de capitaux étrangers comme ALUCAM ou les Brasseries du Cameroun, force est de reconnaître que l'industrie manufacturière locale reste peu développée. Le secteur industriel est donc en grande partie dominé par des intérêts étrangers, même si l'État camerounais se trouve présent par le biais de la Société nationale d'investissements. Le rapport préparatoire du budget 1985-1986 remarquait d'ailleurs que « le montant des dividendes et des transferts d'économie sur salaire des expatriés dénote la dépendance de notre économie vis-à-vis des capitaux étrangers » (2).

Quand ils ne vont pas s'investir à l'étranger (les autorités se sont récemment émues de l'évasion de capitaux) en raison de la méfiance créée auprès des agents économiques par la double crise économique et politique qui a secoué le pays (3), les capitaux privés nationaux s'investissent en majorité dans le secteur tertiaire (commerce, transports, immobilier). L'extraversion de l'investissement n'est donc pas l'apanage du secteur public et des intérêts étrangers. Les entrepreneurs cherchent la rentabilité immédiate, s'accrochant à l'importation au détriment de la production locale. Ces fortunes parfois acquises très rapidement servent à alimenter

(2) *Rapport économique et financier du budget 1985-1986*, p. 54.

(3) *Ibid.*, p. 59.

une consommation ostentatoire, elle aussi à base de produits importés. Ni nationale, ni réellement compradore, la bourgeoisie camerounaise reste une bourgeoisie dépendante.

On voit cependant de jeunes diplômés créer leur entreprise, avec l'appui du Fonds de garantie et d'aide aux petites entreprises (FOGAPE), mais ces entreprises connaissent des défaillances nombreuses, en raison d'une gestion souvent approximative. Autre facteur défavorable : les banques sont de plus en plus réticentes à accorder des crédits de trésorerie aux industriels. En conséquence, plus de 60 % des entreprises ont connu des difficultés en 1984. L'État est certes créancier de près de 140 millions de F CFA sur le système bancaire, mais celui-ci a dû dans le passé accorder aux commerçants bamiléké et aux « aladji » des prêts estimés officieusement à plus de 100 milliards de F CFA, dont l'essentiel serait en fait irrécouvrable.

Dès lors se pose la question : comment sera financée la croissance des années à venir ?

Jusqu'en 1977, l'endettement extérieur du Cameroun est resté très modéré et la croissance économique, assez faible. La montée en puissance de l'exploitation pétrolière et la mise en chantier de grands projets se sont accompagnées d'une forte augmentation des engagements extérieurs. A la fin de 1985, la dette extérieure totale du Cameroun pouvait être estimée à 3,2 milliards de dollars US — dont 2,2 au titre de la dette publique — soit près de la moitié du PNB. Cette année, la dette devrait atteindre un peu moins de 3,5 milliards de dollars (4). Le service correspondant est estimé à 500 millions pour 1985 et 600 pour 1986, soit quatre mois d'exportations de marchandises.

Le premier créancier est le groupe de la Banque mondiale (environ 450 millions de dollars), suivi par les banques françaises (350 millions) et l'État français (250 millions) au titre de l'aide publique bilatérale (5). La structure de la dette apparaît relativement favorable. Fin 1983, l'endettement public auprès des banques commerciales représentait moins de 40 % de la dette publique tirée, le reste était souscrit à des conditions plus favorables à titre bilatéral (aide au développement) ou multilatéral. On constate néanmoins que les institutions financières commerciales représentent une part croissante des nouveaux emprunts, en raison notamment de la mauvaise grâce des autorités camerounaises à se soumettre aux procédures des institutions multilatérales, comme en

(4) Estimations réalisées à partir des données recueillies par l'Institut de finance internationale et le Poste d'expansion économique de Yaoundé.

(5) La France est ainsi le premier bailleur de fonds du Cameroun.

témoigne le faible volume des nouveaux prêts accordés par la Banque mondiale. L'accroissement des crédits de source commerciale ne se traduit cependant pas par un développement concomitant du secteur privé. Ils vont alimenter des projets d'infrastructure lancés par l'État, témoins du bon crédit dont jouit le pays auprès des banquiers internationaux, mais pas de l'émergence d'entrepreneurs privés dynamiques. L'on touche ici au problème fondamental lié à l'apport de capitaux extérieurs : l'endettement a été surtout destiné à financer des projets d'infrastructure, non directement générateurs de devises, alors que les investissements privés ont dû être assurés pour l'essentiel sur financement local. C'est ainsi que les emprunts extérieurs publics et avalisés souscrits en 1983 concernaient pour plus de la moitié des dépenses d'infrastructure dans le domaine des communications et télécommunications. Seulement 7,5 % des emprunts de cette année-là étaient destinés à l'industrie et à l'agro-industrie.

L'endettement n'a pas créé par lui-même ses propres capacités de remboursement. Même si les échéances 1986 et 1987 s'avèreraient particulièrement lourdes, leur service ne devrait pas poser de problèmes insurmontables. Et ce pour deux raisons.

En premier lieu, le montant des engagements non tirés représente la moitié des encours. Cette proportion de crédits non utilisés s'explique par le retard mis dans l'achèvement des projets, qui se traduit par une sous-utilisation des financements et aussi des difficultés pour les entreprises de BTP.

Par ailleurs, le montant du surplus commercial, grâce aux ventes de pétrole qui représentent deux tiers des exportations, laisse, après transfert des dividendes et dépenses liées aux services, un déficit de balance courante raisonnable. Cependant, la désagrégation de l'OPEP et la baisse subséquente des cours du pétrole pourraient amener le Cameroun à devoir puiser dans ses réserves pour équilibrer ses comptes extérieurs, en l'attente d'une remontée des cours que certains observateurs estiment probable à partir de 1990, mais à ce moment, une certaine réduction de l'extraction est prévue.

En août 1985, une Caisse autonome d'amortissement a été créée sur le modèle ivoirien. La Caisse aura pour mission de gérer les engagements intérieurs et extérieurs de l'État, ainsi que les ressources affectées au service de la dette. Elle devra surtout établir un programme d'emprunts et de remboursements.

Le Cameroun se dote enfin d'une stratégie financière. Mais celle-ci n'aura de valeur que si elle s'inscrit dans une stratégie économique globale. C'est là l'un des principaux défis que devra relever Paul Biya. La priorité de la gestion d'une domination politique difficile et contestée, qui a été celle d'un quart de siècle de pouvoir, a modelé une économie aux prises avec le besoin de se déve-

lopper réellement. Il reste à cet impératif économique à s'imposer par rapport aux joutes politiques qui accompagnent la recherche de la démocratie vécue par beaucoup comme la clé miraculeuse qui ouvre les portes bloquées.

LE COMPTE HORS-BUDGET

La montée en puissance de l'exploitation pétrolière à partir de 1976, suivie par le second choc énergétique de 1979, s'est traduite par un afflux de devises correspondant à la part de la production attribuée à la Société nationale des hydrocarbures et aux impôts payés par les compagnies pétrolières opérant au large des côtes camerounaises, à savoir essentiellement ELF-SEREPKA et PECTEN, la filiale américaine du groupe SHELL.

Les règles de la zone franc font obligation aux pays membres, en contrepartie de la garantie de convertibilité du Franc CFA assurée par la Banque de France, de déposer au moins 65 % de leurs recettes en devises dans un compte d'opération géré par le Trésor français.

Mais la volonté du président Ahidjo de conserver des actifs en dollars plutôt qu'en francs français, d'éviter une trop grande « pétrolisation » de l'économie, mais aussi de disposer d'un « trésor de guerre » utilisable aussi bien pour financer des projets économiques que pour distribuer des prébendes aux fidèles, l'a amené à minorer, en ne tenant compte que de la part SNH, le montant officiel des exportations pétrolières, faisant ainsi apparaître de façon fictive un solde négatif de la balance commerciale ; ce solde restait déposé sur un compte spécial (« *escrow account* ») dans des banques extérieures. Par un compte hors-budget une partie de ces avoirs extérieurs était réinjectée dans des dépenses publiques au gré des nécessités et des choix présidentiels.

L'arrivée au pouvoir de Paul Biya, et les attentes qu'elle a révélées, ont lancé dans le débat public la question du rapatriement des fonds déposés à l'étranger et de la disparition du compte hors-budget. La brutale baisse des recettes pétrolières a amené les autorités à une plus grande utilisation de la procédure du compte hors-budget et à une plus large publicité de ses usages. C'est aussi le symptôme de la baisse des recettes budgétaires « classiques » et du rapatriement des avoirs extérieurs devenu indispensable.