

## Sortir de la récession et préparer l'après-pétrole : le préalable politique\*

**A**PRÈS avoir connu l'euphorie pétrolière sans mettre en place les conditions d'une croissance économique durable, le Cameroun a vu, depuis le milieu des années 1980, ses termes de l'échange se détériorer, les déficits financiers s'accumuler et son économie régresser. C'est le pays d'Afrique qui a connu, à partir de 1985, la régression la plus forte. Sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods, et malgré une préparation insuffisante des autorités, la dévaluation de janvier 1994 a fait suite à l'ajustement réel et a conduit à une inflexion du cycle régressif. Ses résultats demeurent subordonnés à l'évolution de la situation politique.

La faible légitimité politique du régime et une absence d'autorité ne permettent pas de prendre les grandes décisions, ce qui rend difficiles les relations avec les bailleurs de fonds. L'État policier et patrimonialiste de l'époque d'Ahidjo a cédé la place à un État mou proche de la « démocratie » (1), caractérisé par une ethnisation du jeu politique et une activation des tensions ethno-régionales. L'État joue un faible rôle d'encadrement de la croissance et ne facilite pas les investissements privés. La reprise économique et la confiance ne sont pas possibles sans restaurer l'État dans ses fonctions essentielles et asseoir sa légitimité. Mais comment institutionnaliser l'État dans un contexte involutif d'informalisation économique ?

L'ajustement, qui vise à instaurer le marché, ne peut être dissocié de la mise en œuvre d'un environnement institutionnel et d'une reconstruction de l'État. Pour apprécier le succès ou l'échec des modalités de l'ajustement, il convient de caractériser l'action visant à diminuer le coût des facteurs de production (ajustement *réel*) et les inflexions survenues depuis la dévaluation.

## De l'euphorie pétrolière à la récession durable

Le Cameroun avait connu, de l'indépendance à 1975, une croissance de plus de 4 % par an en moyenne sans importante remise en cause des équilibres financiers (2). Certes, le pouvoir d'alors avait freiné certaines réformes pouvant entraîner des tensions politiques et de possibles disparités de traitement entre régions par une politique d'allocation régionale des crédits et de saupoudrage d'équipements. Un certain volontarisme se manifestait par une planification relativement dirigiste, des créations d'entreprises publiques et le lancement de filières productives. Ceci traduisait la volonté de lutter contre l'extraversion de l'agriculture de rente, la dépendance en intrants importés et la polarisation du Cameroun « utile » sur les régions côtières. Certains pôles de croissance avaient été mis en œuvre : filière intégrée de l'aluminium, liaison fixe avec le grand nord par le chemin de fer, filière pétrochimique. Le libéralisme planifié de la période du président Ahidjo avait conduit à la mise en œuvre de projets publics et surtout à une extension massive de la scolarisation. Le pays était caractérisé, à l'époque, par une relative autosuffisance alimentaire, un enclavement des régions et un faible équipement.

Entre 1977 et 1985, l'économie avait été dynamisée par la mise en valeur des ressources pétrolières. Le taux de croissance du PIB réel était de 13 % entre 1977 et 1981 et de 8 % entre 1982 et 1986. Au début des années 80, le café et le cacao ne représentaient plus que 20 % des exportations totales. La manne pétrolière avait conduit à la création de la Société nationale des hydrocarbures sous tutelle de la présidence et à sa gestion autonome dans un compte hors budget. Grâce à l'expansion économique interne et à une crédibilité extérieure, l'État avait pu gérer les tensions régionales en créant des emplois publics employant les produits du système scolaire. A cet effet, il avait mis en place des activités de substitution de produits importés, souvent surdimensionnées et mal conçues techniquement.

\* Cet article utilise les résultats d'une mission d'évaluation que nous avons dirigée en novembre 1995 pour le compte du ministère français de la Coopération. Ce texte ne saurait bien entendu engager que son auteur. Certaines informations n'ont pas pris en compte l'amélioration de certaines variables en 1995-1996 : augmentation des recettes budgétaires, reprise de la croissance, mise en place de certaines réformes structurelles. CERED/FORUM, DIAL/ORSTOM, *Étude macro-économique sur le Cameroun après la dévaluation*, Paris, ministère de la Coopération, février 1995, multigr.

(1) J.-F. Médard, « État, démocratie et développement. L'expérience camerounaise », in Mappa S., *Développer par la démocratie*, Paris, Karthala, 1995.

(2) J. Coussy, « Le conservatisme de la politique économique au Cameroun depuis l'indépendance : origines, rationalités et conséquences », in P. Geschiere et P. Konings (éds), *L'économie politique du Cameroun* (actes de la conférence de 1988), Leiden, ASC research reports, 1989. Ph. Hugon, *Analyse du sous-développement en Afrique noire : L'exemple du Cameroun*, Paris, PUF, 1968.

La crise de succession de 1983-1984 s'est réalisée à la veille d'un renversement de conjoncture économique. Le président Biya a cherché à réduire l'emprise économique et les rentes des hommes du Nord et de l'Ouest dans le domaine des licences d'importation du riz et du contrôle du commerce d'import-export en faveur d'autres groupes. Abandonnant la gestion prudente de la période précédente, il a pu jouer un rôle redistributif important.

A partir de 1985, le maintien des logiques redistributives de la rente pétrolière a été assuré par des déséquilibres financiers qui ont entraîné un endettement croissant et une accumulation des arriérés intérieurs et extérieurs. Les règles monétaires et budgétaires de la zone franc ont été alors contournées par recours aux financements extérieurs, par un fort accroissement de la masse monétaire et des déficits des entreprises publiques. Une grande partie des recettes pétrolières n'a pas été versée au compte d'opération, fondement du système CFA.

La politique d'austérité mise en place a heurté les réseaux bami-léké et foulbé qui ont organisé le boycott économique et prôné l'incivisme fiscal, ce qui a aggravé la crise.

### **L'échec de l'ajustement réel et la situation à la veille de la dévaluation**

A la veille de la dévaluation, la situation financière était peu brillante (3). A côté d'une forte déflation, on notait un déficit du solde budgétaire global atteignant 8 % du PIB en 1993, une balance des paiements accusant un déséquilibre de 220 milliards de FCFA, des arriérés de paiement s'élevant à 15 % du PNB, une dette intérieure estimée à près de 1 000 milliards de FCFA et un encours de la dette extérieure supérieur au PIB. La dette avait augmenté fortement du fait des rééchelonnements et de l'accumulation des arriérés. Entre 1986 et 1993, le taux de change effectif réel s'était apprécié de 55 % alors que les termes de l'échange avaient chuté de 60 % selon les calculs de la Banque mondiale.

L'économie était en régression. L'industrialisation était en forte récession. Les productions des cultures de rente étaient peu dynamiques. On observait une réduction continue de la production pétrolière en raison de la taxation locale. Le « syndrome hollandais » était d'autant plus important qu'il avait été dans un premier temps occulté. Il avait créé des effets de cliquet dans les dépenses publiques, qui devaient être gérées dans un contexte durable de tarissement des recettes pétrolières. Le « tout-État » était rendu possible

(3) CERED/FORUM, DIAL/ORSTOM, *Étude macro-économique sur le Cameroun après*

*la dévaluation*, Paris, ministère de la Coopération, février 1995, multigr.

par la manne pétrolière et les recettes extérieures, puis par la généralisation des déficits et des dettes. Les nombreux ministres qui se sont succédé ont intégré par exemple 30 000 décisionnaires lors de leurs mandats.

La dégradation des conditions de vie a été très rapide, notamment pour les ménages de salariés urbains : forte déscolarisation, dégradation des services de santé et de solidarité et montée en puissance d'un secteur informel de survie. A cela, il faut ajouter la perte de compétitivité des entreprises camerounaises par rapport à celles d'un Nigeria manipulant une monnaie inconvertible, subventionnant son essence et réexportant des produits bradés d'Asie.

Le Cameroun était, avant la dévaluation, en cessation de paiement vis-à-vis de ses principaux créanciers. Il disposait d'une faible légitimité politique, d'une crédibilité économique limitée et d'une absence d'autorité permettant les grandes décisions. Tout ceci expliquait la faiblesse des motivations et des incitations des agents économiques et la précarité des équilibres régionaux. L'État qui avait consolidé les créances des banques restructurées avait de très gros besoins de financement alors que l'épargne était limitée (4).

### **Les effets limités de la dévaluation**

---

La dévaluation du FCFA a résulté de considérations principalement financières. Le Cameroun devait être, avec la Côte-d'Ivoire, un des principaux bénéficiaires de cette mesure lui permettant d'accéder à des prêts concessionnels en entrant dans le club des PMA (pays les moins avancés) et en renouant avec la communauté financière disposée à lui prêter de l'argent frais. La hausse de l'endettement en FCFA liée à la dévaluation devait être plus que compensée par des transferts positifs nets.

Complexes, les effets de la dévaluation sont difficiles à évaluer deux ans après. Pour y parvenir, il faut prendre en compte l'environnement international et régional, les effets des mesures d'accompagnement et les délais de réaction des opérateurs. Le contexte régional (évolution du Nigeria) et international dans lequel elle s'est déroulée a été plutôt favorable. Les cours des produits de base ont augmenté, exception faite des cours pétroliers, et l'on a observé une détente sur les taux d'intérêt. La dépréciation du dollar et surtout du naira sur les marchés parallèles par la suite, n'ont pas été des

(4) Les deux programmes d'ajustement conclus avec le FMI en 1988, puis en 1991, avaient échoué malgré un appui financier important de la France (3 250 millions de FF de 1988 à 1993). Les décaissements avaient

été suspendus en 1992. Le Cameroun avait mis en œuvre en 1993 des mesures d'ajustement réel notamment en baissant de 35 à 60 % les salaires des agents de l'État.

facteurs positifs. La dévaluation a été accompagnée de mesures d'annulation et d'allègement de la dette, d'un accès limité à des financements concessionnels et de la mise en œuvre des réformes fiscal-douanières au sein de l'UDEAC (Union douanière des États de l'Afrique centrale) (5).

***Des résultats budgétaires en deçà des attentes, mais fortement améliorés en 1995/1996***

La dévaluation a eu un effet globalement négatif sur les finances publiques. Les prévisions du FMI se sont révélées trop optimistes du fait de l'improductivité des régimes financiers, de la récession économique, de l'inflation, de la baisse des recettes pétrolières et des conséquences de la mise en œuvre des réformes fiscal-douanières. L'arbitrage réalisé a favorisé les recettes immédiates prélevées sur les filières d'exportation plutôt que la rémunération des producteurs par des prix attractifs permettant à terme une reprise de la croissance et des recettes publiques. Les dépenses publiques ont certes été freinées : les dépenses de fonctionnement hors frais financiers ont diminué pour permettre le paiement du service des intérêts. Le Cameroun a été contraint de mener une politique budgétaire restrictive limitant la reprise des investissements publics. Le montant de la dette publique a en revanche augmenté du fait de la dévaluation (le service de la dette est passé de 163 à 326 milliards de FCFA). Le ratio du service de la dette sur les recettes budgétaires atteignait 60 % en 1994, soit le plus élevé de la zone franc.

Plusieurs facteurs ont joué pour expliquer la faiblesse des recettes budgétaires la première année de la dévaluation : le changement de la structure des importations (hausse des importations de biens intermédiaires et de biens d'équipement moins taxés), leur baisse en volume (moins 20 %), la mise en place de la réforme fiscal-douanière et l'évasion fiscale estimée par certains à 40 % de la valeur.

***Des transferts financiers extérieurs limités***

La dévaluation et les mesures d'accompagnement devaient permettre un rééchelonnement de la dette et l'obtention de crédits pour financer les arriérés. Le Cameroun a certes bénéficié d'une « aubaine » concernant les produits d'exportation, mais il a vu son solde déficitaire doubler du fait de la dévaluation. Il a eu besoin de rééchelonner sa dette et d'obtenir des concours financiers pour

(5) B. Hibou, « Contradictions de l'intégration régionale en Afrique centrale », *Politique africaine*, 54, juin 1994, pp. 66-73.

rembourser sa dette extérieure et il lui a fallu attendre le quatrième accord du 27 septembre 1995 avec le FMI pour obtenir des concours extérieurs. En 1994-1995, le service de la dette a absorbé 308 milliards de FCFA et la réduction des arriérés 300 milliards de FCFA. L'équilibre de la balance des paiements reste donc subordonné aux financements extérieurs.

### ***Un système bancaire toujours vulnérable***

Les banques connaissaient avant la dévaluation des difficultés structurelles en raison de crédits irrécouvrables, d'une surbancairisation et de la consolidation des créances par l'État. Elles ont retrouvé depuis de la liquidité (les dépôts se sont accrus de 130 milliards de FCFA l'année de la dévaluation). En revanche, la dévaluation a conduit à des pertes de change pour les banques commerciales et surtout pour la BEAC, la Banque centrale des pays de l'UDEAC, et a doublé immédiatement la dette du Cameroun auprès d'elle. Les taux d'intérêt directeurs de la Banque centrale ont d'abord fortement augmenté pour contenir les tensions inflationnistes, puis ont baissé. Les taux prêteurs des banques commerciales sont demeurés cependant très élevés en raison des coûts prohibitifs de leur fonctionnement et de leurs créances douteuses.

### ***Une inflation instable et relativement maîtrisée***

L'inflation semble avoir été, pour autant qu'on puisse en juger à partir de statistiques plus que douteuses, relativement contenue malgré des disparités selon les régions. La hausse des prix selon ces sources peut être estimée pour 1994 à 50 % en glissement annuel et pour 1995 à 11 %. Celle des produits locaux (+ 43 %) a été en 1994 paradoxalement du même ordre que celle des produits importés (+ 48 %). Le taux de change réel a connu une dépréciation de 33 % vis-à-vis du franc français. La dépréciation mesurée par l'évolution du prix relatif des biens échangeables par rapport aux biens non échangeables a été de l'ordre de 27 %.

### ***Des améliorations sectorielles contrastées à confirmer sur le moyen terme***

Les exportations agricoles ont connu, dans un contexte international favorable, une croissance satisfaisante en valeur et, pour certains produits (bois, bananes, coton), en volume. On a observé une hausse des importations de biens intermédiaires et d'équipements aux dépens des importations de biens de consommation traduisant une reprise de l'investissement notamment dans la filière bois. Les effets de la dévaluation sur les industries ont été dépen-

dants de l'évolution du prix des produits importés et de l'utilisation de biens de consommation intermédiaires importés. L'évolution de la demande intérieure, l'intensité en travail et l'évolution des charges salariales, le poids des frais financiers, les restrictions en matière de découverts bancaires et la concurrence régionale et internationale, ont également eu un impact.

De nombreuses industries de substitution d'importation peu dépendantes des facteurs de production importés ont retrouvé de la compétitivité, notamment vis-à-vis du marché régional (tissus de la CICAM, huile de palme, produits agro-alimentaires). En revanche, les industries fournissant pour le marché des produits de seconde nécessité et/ou fortement dépendantes d'intrants importés ont été perdantes : brasseries, minoteries, cimenteries. Plusieurs industries exportatrices ont bénéficié de la dévaluation : aluminium, cartons et plastiques d'emballage, outillage agricole, transformation du bois et industries textiles dans un premier temps.

### ***La croissance n'est pas au rendez-vous***

Les prévisions de croissance du FMI et du rapport CERED-DIAL diffèrent. Selon le Fonds, le taux de croissance du PIB a été de 3,3 % en termes réels en 1994-1995, contre - 3,8 % en 1993-1994 alors que nos calculs (modèles TABLO et d'équilibre général calculable) donnent un chiffre négatif pour 1994-1995 et des perspectives inférieures (6).

L'évolution du taux de change réel reste la grande inconnue compte tenu de la fixité du FCFA vis-à-vis du FF.

La dévaluation a conduit à diminuer le revenu disponible brut des ménages et la consommation publique. La demande s'est fortement ralentie et elle a conduit à une chute des importations de biens de consommation. La hausse relative des revenus en milieu rural n'a pas compensé la forte baisse enregistrée en milieu urbain, même s'il y a eu report de la demande sur les produits locaux. Seules, les exportations de produits agricoles et de bois tirent quelque peu l'économie.

Les possibilités de reprise des investissements des ménages et des entreprises sont faibles à moyen terme. Les deux principales variables qui doivent croître sont les exportations et l'investissement public. Une relance keynésienne est toutefois délicate compte tenu de la composante en produits importés de l'investissement public,

(6) Les différences les plus importantes entre les prévisions concernent l'évolution des importations, la consommation globale, l'effet récessif de la baisse des salaires de l'administration et l'inflation. Les prévisions opti-

mistes de la Banque mondiale (+ 5 % de croissance réelle) supposent une forte chute du coefficient de capital de 4,3 à 3,5 et une forte hausse des recettes budgétaires.

des risques inflationnistes et de la faible capacité d'absorption de l'économie. La politique budgétaire restrictive du Cameroun et l'attentisme des financeurs extérieurs limitent une relance par l'investissement public.

### ***L'attentisme des opérateurs***

Les opérateurs économiques n'ont pas donné de nombreux signes d'anticipations positives. Les entreprises exportatrices ont retrouvé un certain optimisme sans chercher pour autant à s'équiper en empruntant.

Cet attentisme des opérateurs est lié aux turbulences consécutives à la dévaluation, à des signaux économiques et financiers jugés insuffisants mais aussi à un environnement institutionnel et politique perçu peu encourageant.

Les marchés urbains restent très profondément déprimés en raison de la situation critique de la grande majorité des ménages. A elle seule, la dévaluation a été évidemment insuffisante pour permettre de retrouver une compétitivité durable, un changement de spécialisation et une reprise de la croissance.

### ***Des conditions sociales aggravées en milieu urbain***

La baisse des revenus réels est intervenue après une longue chute du pouvoir d'achat. La dévaluation a suscité une réduction des inégalités entre le monde rural et le monde urbain, et entre le secteur public et le secteur privé. Le salaire moyen d'un fonctionnaire est devenu voisin de celui d'un salarié du secteur privé tandis que les revenus du secteur informel urbain se sont rapprochés de ceux du secteur moderne. Les inégalités se sont atténuées à la faveur d'une paupérisation globale. L'informel joue un rôle amortisseur essentiel et les réseaux familiaux ville/campagne permettent l'accès aux vivres des villages. Le système de santé demeure très précaire suite à la hausse des prix des médicaments et du matériel médical intervenue dans un contexte de baisse des dépenses publiques.

### ***De nombreuses réformes structurelles en attente***

Le Cameroun a programmé un nombre impressionnant de réformes structurelles, législatives et réglementaires. Certaines ont déjà été mises en œuvre avec des résultats très relatifs : réformes fiscal-douanières, suppression des régimes d'exception, transparence des bilans des entreprises publiques, libéralisation du commerce et des prix notamment des filières café et cacao, recensement de la dette, amélioration de l'appareil statistique, introduction de la flexibilité



sur le marché du travail, réforme du code forestier, titrisation et surtout programmes de privatisation. D'autres étaient en négociation ou en attente : code du travail, mise en place des « plans » d'organisation et d'effectifs pour contrôler la masse salariale et la performance des personnels.

Plusieurs problèmes subsistent dans l'achèvement de cet « ajustement » :

- les lenteurs dans la mise en œuvre des nombreuses réformes liées aux résistances de la part des intérêts catégoriels lésés et à l'insuffisante capacité du pouvoir à les gérer ;

- la faible participation des divers acteurs à la préparation et à la mise en œuvre des réformes laissées aux seuls technocrates ;

- la très faible motivation des agents de l'administration liée à des rémunérations peu incitatives, aux nombreux retards de salaires (plus d'un an dans certains secteurs) et au pessimisme ambiant ;

- les oppositions entre Assemblée nationale et gouvernement et les pressions de certains groupes sur des dossiers très sensibles tels le code forestier ou les taxes à l'exportation.

L'administration peu efficiente malgré des effectifs pléthoriques, constitue un passif difficile à gérer. Principale force d'intégration nationale, elle est en voie de privatisation et de décomposition.

### **Comment gérer l'après-pétrole grâce à une accumulation productive ?**

L'économie demeure handicapée par le poids de la dette et la nécessité de rembourser celle-ci pour accéder aux financements extérieurs alors que les ressources budgétaires sont toujours limitées. Les relations entre les sphères économiques de la richesse et celles du pouvoir politique ne peuvent être réduites au dualisme marché/État ou privé/public. Il importe de prendre en compte les « chevauchements » (7) des positions privées et publiques qui jouent à partir de réseaux constitués sur les divers registres formels et informels. On ne peut cependant se limiter à analyser l'encastrement sociétal de la dynamique économique en terme de groupes ethniques et s'en remettre exclusivement à l'interprétation « culturaliste » (8). Ainsi les grands commerçants agissent sur le registre du formel et de l'informel avec la complicité explicite et implicite de l'État et rentrent en conflit/coopération avec les réseaux étrangers.

(7) Le terme de « straddling », traduit ici par « chevauchement », désigne ce que la justice financière française qualifie souvent et récemment dans différents procès de « délit d'ingérence », de « népotisme », d'« abus de biens sociaux », d'« attributions de privilèges

indus », etc. En Afrique, qu'un fonctionnaire s'attribue des avantages privés dans l'exercice de ses fonctions fait plutôt partie des normes.

(8) J.-P. Warnier, *L'esprit d'entreprise au Cameroun*, Paris, Karthala, 1993.

Le succès (et les échecs) des entrepreneurs grassfields (Bamiléké comme Bamenda) dans le secteur formel ou informel tient à leur capacité de jouer sur leurs liens avec l'État et avec les réseaux communautaires et donc de « chevaucher » diverses catégories analytiques dans le cadre d'un groupe que ne décourage pas l'enrichissement privatif à la différence des Maka ou des Bakweri. Les sociétés les plus structurées socialement se posent et s'affirment comme les plus dynamiques économiquement (9), même s'il faut distinguer véritables entrepreneurs et entrepreneurs plus ou moins aidés. Dès lors, la question est moins celle de l'adoption de l'économie de marché dans une société où l'État reste encore l'éléphant que l'on dépèce, que de trouver des modalités spécifiques de régulation légitime entre agents économiques, État et appareil d'État qui permettent de réconcilier des logiques prédatrices, redistributives et rentières et des logiques productives et accumulatives, ce qui semble la seule solution réaliste.

**Philippe Hugon**  
*CERED/FORUM*  
*Université de Paris X Nanterre*

(9) J.-L. Dongmo, *Le dynamisme bamiléké*, Yaoundé, 1981, CEPER, 2 vol.