

## 2. Le « modèle » de développement camerounais 1965-1990 : de la croissance équilibrée à la crise structurelle

par François ROUBAUD (1)

Pour bien comprendre la situation macro-économique actuelle du Cameroun, ainsi que les déterminants structurels de la crise qui l'affecte depuis 1986, il convient de retracer l'histoire économique du pays dans la durée. Contrairement à d'autres pays d'Afrique subsaharienne, entrés en phase d'ajustement depuis le début de la décennie 80 ou plus tôt, le Cameroun a longtemps été considéré comme un modèle de prospérité économique. Le tournant des années 1985-1986 constitue une véritable déflagration dans un ciel apparemment serein. Comment, en si peu de temps, le Cameroun a-t-il pu passer d'une longue phase de croissance *a priori* équilibrée à un marasme aussi profond ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de s'interroger sur les facteurs traditionnels de croissance et, notamment, de mesurer le rôle joué par la rente pétrolière et l'intervention publique.

On a distingué deux périodes successives, correspondant à deux phases du « modèle » de développement camerounais (2) :

---

(1) Macro-économiste, chargé de recherche, ORSTOM. Adresse : ORSTOM-Sud, 213, rue Lafayette, 75480 Paris Cedex 10.

(2) Pour chacune des deux périodes, nous passons en revue successivement la croissance du produit intérieur brut (PIB), la croissance sectorielle, les emplois du PIB, le secteur extérieur, les finances publiques et la dette. Dans la troisième partie, nous tenterons d'identifier les principaux défis que doivent relever les politiques d'ajustement, si elles veulent conduire à nouveau à une croissance socialement équitable, à partir des données les plus récentes. Quelques éclairages nouveaux seront apportés sur la capacité du Cameroun à renouer avec la croissance, au regard des événements les plus récents (chap. 3.4).

Chacune des deux périodes a été traitée avec des sources différentes :

— pour la première période, ont été utilisées les bases de données de la Banque mondiale (African Economic and Financial Data, World Tables, World Debt Tables) ;

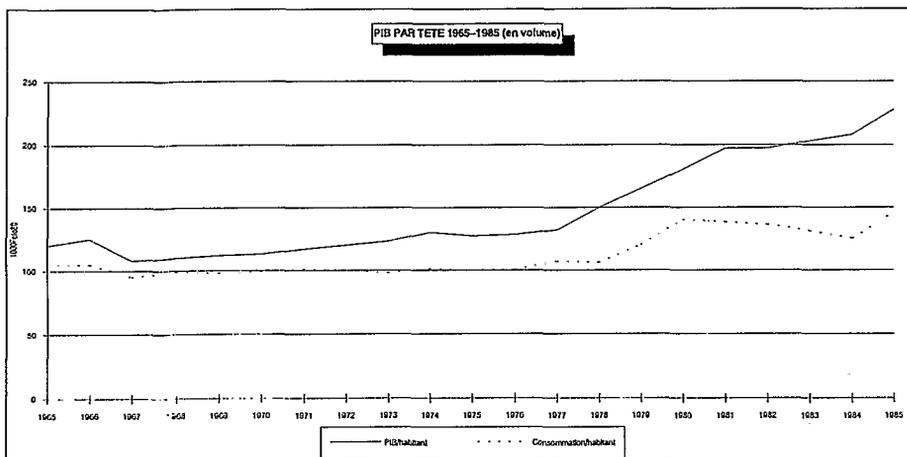
- 1) les années fastes, de l'indépendance aux années 1984-1985 (3) ;
- 2) les années de crise, de 1985-1986 à 1989-1990 (4).

### 1. Les années fastes (1965-1985)

Nous étudierons ici les facteurs de croissance de longue période du Cameroun afin de mieux saisir comment la crise a pu se diffuser aussi vite et bloquer complètement l'économie du pays. On insistera sur deux éléments clés qui ont été les principaux leviers de la politique économique durant cette période :

- la gestion de la ressource pétrolière à partir de 1978 ;
- les modes d'intervention de la puissance publique.

Figure 1  
Produit intérieur brut (PIB) par tête en volume (1965-1985)



— pour la deuxième période, on a eu recours à la base de données de la Caisse centrale, actualisée par J.J. AERTS.

On a essayé de relier, dans la mesure du possible, les deux sources afin d'obtenir les séries les plus longues possibles. Malgré les problèmes statistiques communs à la plupart des pays d'Afrique, et plus graves encore au Cameroun, on a pu reconstituer des séries homogènes pour les principaux agrégats.

(3) Dans l'analyse, cette période débute soit en 1965, soit en 1968, en fonction des sources disponibles.

(4) Le travail de diagnostic de la situation macro-économique s'arrête à l'exercice 1989-1990. Il s'inspire pour partie d'une étude plus générale intitulée « Cameroun : évolution économique rétrospective et perspectives macro-économiques à l'horizon 1995 » (DE MONCHY, ROUBAUD, mars 1991).

La longue phase de croissance soutenue d'environ vingt ans peut être décomposée en trois sous-périodes (voir fig. 1) que l'on retrouve dans la plupart des séries statistiques.

### 1.1. 1965-1977 : une croissance équilibrée

Durant cette période, le PIB croît à un rythme moyen de 4 % l'an. Cette croissance, légèrement supérieure à l'accroissement démographique, assure une lente amélioration de la consommation par tête et peut être qualifiée d'harmonieuse. Tous les secteurs d'activité gagnent plus de 3 % en volume, avec un maximum de 5,1 % dans le secteur manufacturier. Seul, le secteur agro-exportateur est à la traîne. Les termes de l'échange agriculture/industrie restent stables sur la période, contrairement à de nombreux pays en développement qui ont mis en œuvre une politique d'industrialisation forcée. Cette politique limite l'impact négatif du « biais urbain », où la croissance des villes et des citadins se fait au détriment des ménages ruraux.

C'est l'absorption interne qui tire la croissance notamment la consommation (privée et publique). Le solde extérieur contribue lui aussi positivement à la croissance.

Tableau 1

Contributions à la croissance du PIB (en %)  
(Valeur moyenne des contributions sur chaque période)

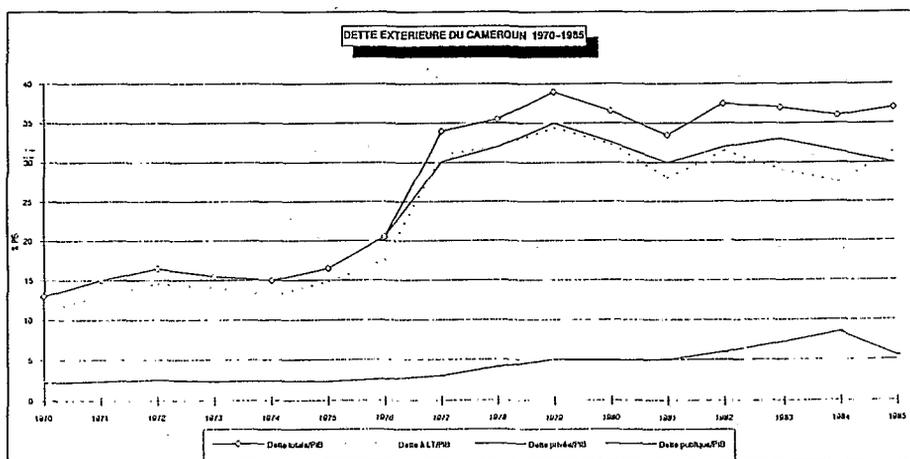
	1972-76	1977-81	1982-85
<i>PIB</i>	4,5	13,0	6,8
<i>Absorption :</i>	3,6	12,6	3,8
— Consommation des ménages	2,1	7,5	2,7
— Consom. des administrations	1,0	0,5	0,6
— Investissement brut	0,4	4,6	0,6
<i>Solde extérieur</i>	0,9	0,4	3,0

Source : De Monchy, Roubaud, 1991.

La balance des biens et des services est systématiquement négative, mais le déficit est faible. On peut l'imputer en partie à une dégradation tendancielle des termes de l'échange en valeur, malgré une forte appréciation de 1975 à 1977 en raison de la bonne tenue des mar-

chés du café et du cacao. En l'absence d'informations quantitatives sur les finances publiques, on peut penser, au vu de la part du PIB marchand et de la consommation publique dans le PIB total, qu'aucun déficit grave n'a été enregistré au cours de cette période. La dette extérieure serait restée stable jusqu'en 1975, variant de 11 à 15 % du PIB. Et c'est le financement de l'investissement pétrolier qui apporte un surcroît d'endettement entre 1975 et 1977, dates auxquelles la dette passe de 15 à 30 %.

Figure 2  
Dette extérieure du Cameroun de 1970 à 1985  
(en % du produit intérieur brut)



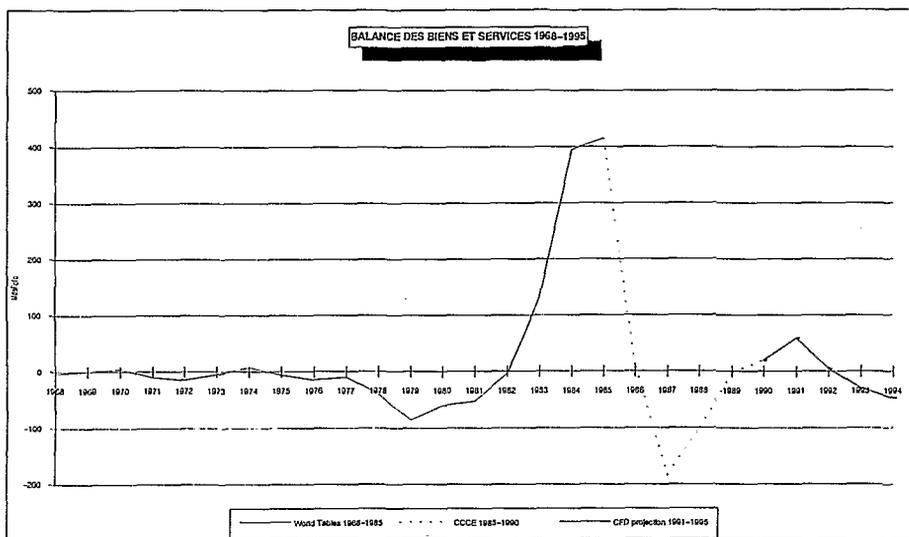
### 1.2. La découverte des ressources pétrolière à partir de 1977 est venue bouleverser la donne antérieure

La mise en exploitation des champs pétroliers change profondément la stratégie de développement adoptée jusqu'alors par le pays. De 1977 à 1981, la croissance dépasse 13 % en moyenne par an, puis revient à 8 % les quatre années suivantes. En conséquence, le PIB par tête augmente rapidement, ce qui permet au Cameroun d'être classé dans la catégorie des « pays à revenu intermédiaire » par la Banque mondiale. Alors que le secteur extractif « explose » (+ 44 % par an en volume) et entraîne dans son sillage tous les autres secteurs, l'agriculture d'exportation reste en retrait (+ 3 % ?) pendant que tous les autres secteurs croissent de plus de 10 %.

Au cours de la première phase (1977-1981), l'investissement est multiplié par 3 et la consommation par 1,5. C'est l'absorption interne

qui contribue presque seule à la croissance du PIB tandis que le solde extérieur s'améliore à partir de 1979 et devient nul pour la première fois en 1982. La période 1977-1981 s'avère être une phase de transition pour le commerce extérieur, avec la montée en puissance du secteur pétrolier qui reste cependant encore minoritaire dans les exportations camerounaises. C'est ce qui explique que les termes globaux de l'échange continuent à suivre les termes de l'échange des produits de l'agriculture d'exportation. Le pays n'a donc pas pu bénéficier à plein du deuxième choc pétrolier, les termes de l'échange se dégradant même de 40 % entre 1977 et 1981.

Figure 3  
Balance des biens et des services (1968-1995)



Naturellement, le boom pétrolier a un impact direct sur les finances publiques. Si les recettes augmentent fortement, tant en volume que rapportées au PIB, les dépenses suivent aussi. C'est pourquoi, jusqu'en 1981, les administrations publiques enregistrent toujours un léger déficit (environ 3 % du PIB en 1981). Et c'est l'investissement public qui se taille la part du lion dans le programme de dépenses budgétaires. La dette, après un saut de 15 à 30 % du PIB entre 1975 et 1977, reste stable, voire recule légèrement.

### *1.3. La seconde phase du boom pétrolier : les premiers signes de dysfonctionnement*

Après une année de récession en 1982, date de changement de régime, le PIB repart à un taux annuel moyen de 8 % jusqu'en 1985. Cette fois, le pétrole n'est plus le secteur moteur, les services ont pris le relais. L'agriculture, vivrière notamment, enregistre une croissance zéro et le processus d'industrialisation se ralentit : l'industrie manufacturière évolue moins vite que la démographie. L'investissement perd, lui aussi, son dynamisme, tandis que la consommation des administrations continue à croître. En fait, la croissance se tourne de plus en plus vers l'extérieur et la balance des biens et des services passe à 44 % entre 1982 et 1985 contre à peine 3 % entre 1977 et 1981. La balance des biens et des services extérieurs s'améliore, passant de l'équilibre en 1982 à un excédent de 10 % du PIB en 1985. Le taux de couverture en valeur gagne 40 %, amélioration que l'on peut entièrement imputer à une meilleure couverture en volume, les termes de l'échange restant globalement stables sur la période. Le pétrole prenant une place prépondérante dans les exportations du Cameroun durant la période, les termes de l'échange vont en suivre les variations de prix.

En fait, des indices de dérapage apparaissent du côté des finances publiques avec une véritable explosion des dépenses salariales qui pèse sur l'avenir. Le contexte porteur permet de transformer globalement le déficit public en un excédent en 1983 et 1984. On peut penser rétrospectivement que les autorités ont commis une erreur d'appréciation en augmentant des dépenses par nature très rigides comme le sont les dépenses de salaires alors que l'amélioration des recettes s'appuyait sur des variables très volatiles comme le prix du pétrole et le taux du change franc CFA/dollar US. Sur la période toutefois, la dette extérieure reste stable.

En conclusion, on n'observe pas les signes de « syndrome hollandais » qui ont sévi au Nigeria quelques années auparavant (dégradation du taux de change réel, régression du secteur des biens échangeables hors pétrole, augmentation du PIB non marchand). Et ce résultat est en partie dû à la politique de stérilisation des ressources pétrolières sur les marchés financiers internationaux par les autorités camerounaises de la période Ahidjo. Des symptômes avant-coureurs de déséquilibre apparaissent cependant du côté des finances publiques.

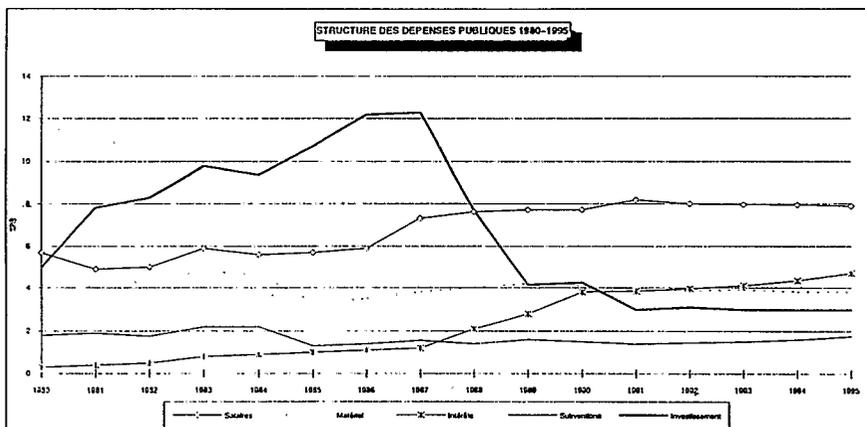
## 2. L'engrenage de la crise économique (1985-1990)

La crise camerounaise se déclenche à la suite d'un choc externe sur lequel le pays n'a aucune prise. En deux ans (1985-1986 et 1986-1987), les termes de l'échange chutent de plus de 40 % (25 % la première année et 20 % la seconde). Cette régression qui touche avant tout le prix du pétrole exprimé en monnaie nationale (moins 65 % en 2 ans) provient de la conjonction de la chute du prix du pétrole sur le marché mondial et de l'appréciation du franc CFA par rapport au dollar américain, le premier facteur jouant de façon prépondérante.

L'impact de la baisse des recettes d'exportation se fait immédiatement sentir sur la balance courante, qui connaît son premier déficit depuis 1982 (- 217 milliards de francs CFA en 1985-1986). Le gouvernement réussit à limiter l'effet négatif de l'effondrement des termes de l'échange en 1985-1986 grâce au rapatriement de capitaux des comptes pétroliers placés à l'étranger. Mais cette source de revenus se tarit, et on enregistre un déficit record équivalent à 7,5 % du PIB l'année suivante.

Ce choc externe va profondément dérégler les principaux rouages de l'économie camerounaise et provoquer une récession brutale dans la plupart des secteurs productifs. Le système bancaire « formel » en particulier, fortement endetté à l'égard des grandes entreprises publiques, se trouve en situation de quasi-faillite, ce qui provoque en retour une contraction sévère de la liquidité de l'économie.

Figure 4  
Structure des dépenses publiques de 1980 à 1995  
(en % du produit intérieur brut)



Si tous les secteurs sont touchés, ce sont surtout les secteurs secondaire et tertiaire qui reculent. De 1984-1985 à 1989-1990, l'industrie accuse une réduction d'activité de 17,2 % en volume et les services de 14,2 %. En 1985-1986 et 1986-1987, c'est la consommation qui tire la croissance tandis que le solde extérieur a une contribution négative.

Alors que, par ailleurs, l'administration a réagi avec promptitude au resserrement de la contrainte extérieure, elle a laissé filer les dépenses publiques en 1986-1987, commettant ainsi une erreur de politique économique. Cette année-là, la consommation des administrations augmente de 19 % en volume alors que la tendance à la baisse des prix et des recettes pétrolières était déjà connue. Le déficit record de cette année aurait pu être partiellement évité.

Tableau 2

## Contribution des facteurs à la croissance en %

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90
<i>PIB</i>	3,70	4,50	- 10,60	- 4,70	- 2,80
<i>Consommation</i>	3,91	3,91	- 3,65	- 5,19	- 1,30
Administration	- 0,14	1,78	- 0,81	- 0,21	- 0,68
Ménage	4,04	2,14	- 2,84	- 4,97	- 0,62
<i>Investissement brut</i>	1,71	1,89	- 10,19	- 2,96	- 1,91
Ménage	1,42	- 0,04	- 0,79	- 0,82	0,00
Administration	1,09	- 0,23	- 5,04	- 3,80	- 0,12
Entreprises	0,18	- 0,56	- 1,33	- 0,26	0,12
Stocks	- 0,97	2,25	- 3,03	1,93	- 1,91
<i>Balance courante</i>	- 1,92	- 1,30	3,25	3,44	0,41
Exportation	- 0,27	- 1,63	0,46	0,83	- 0,29
Importation	- 1,65	0,33	2,79	2,61	0,70

Source : De Monchy, Roubaud, 1991.

A partir de 1987-1988, les politiques d'ajustement, mises en œuvre par le seul gouvernement camerounais, qui a reçu ensuite l'appui des institutions internationales, se font sentir et jouent un rôle prépondérant dans la contraction de la demande, d'où l'affaiblissement de la consommation et, surtout, de l'investissement. C'est d'abord l'investissement public qui fait les frais de l'ajustement (- 40 % en 1987-1988

et - 45 % en 1988-1989). Et la consommation publique perd respectivement 7 % et 2 %. Au total, c'est bien la contraction enregistrée dans le secteur public qui est à l'origine de la récession du secteur privé. La diffusion se fait progressivement, et en 1988-1989, la consommation et l'investissement privé perdent eux aussi plus de 7 %.

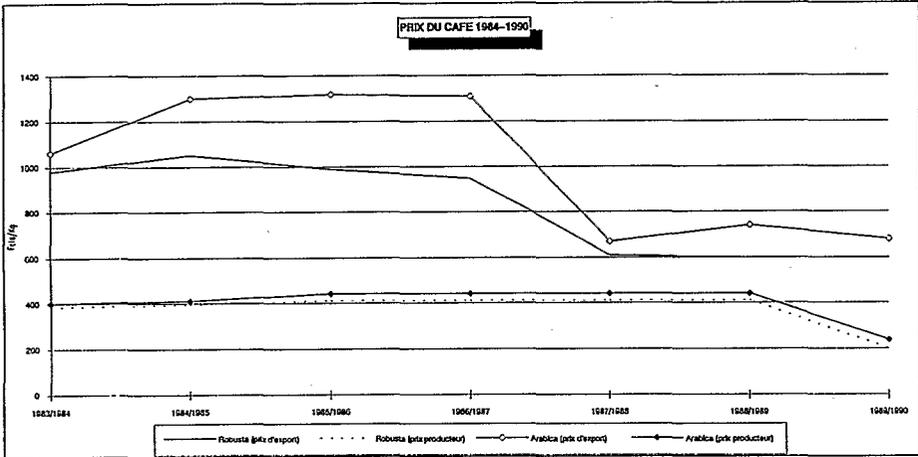
Tout au long de cette période, on voit opérer les politiques de stabilisation et d'ajustement tendant à réorienter les facteurs de croissance du marché intérieur vers l'extérieur. La contribution de la balance des biens et des services à la croissance du PIB devient de plus en plus positive, tandis que les composantes de l'absorption sont comprimées.

Dès l'exercice 1989-1990, on observe cependant un certain blocage dans cette orientation vers les marchés extérieurs, mettant en évidence la fragilité des résultats obtenus à ce jour. La contribution de la balance des biens et des services au taux de croissance n'est plus que de 0,4 % après avoir été proche de 3 % les deux années antérieures. En 1989-1990, la puissance publique continue sa politique de rigueur mais change son fusil d'épaule. L'investissement se maintient tandis que la consommation, et plus particulièrement la masse salariale, régresse de plus de 5 %. Du côté de la consommation des ménages, on n'enregistre pas encore tous les effets de la division par deux des prix aux producteurs des principales spéculations puisque la baisse n'atteint que moins 16 %.

L'analyse du comportement des échanges extérieurs mérite une attention particulière, compte tenu du rôle central joué par les termes de l'échange dans le déclenchement de la crise et dans les stratégies d'ajustement structurel.

A partir de 1986-1987, les politiques d'ajustement ont permis d'améliorer le solde extérieur qui devient équilibré en 1988-1989, et légèrement excédentaire en 1989-1990. Mais cet ajustement est obtenu par « le bas » et non par « le haut ». L'amélioration en valeur du solde s'explique en partie par l'amélioration des volumes de l'agriculture de rente malgré une chute des prix de presque toutes les spéculations. Et le redressement apparent doit être surtout imputé à la contraction des importations, résultat de la baisse du pouvoir d'achat. La chute des prix des principaux produits d'exportation a conduit à la baisse des prix au producteur en 1989-1990 dont les conséquences sur les volumes se font sentir modérément sur le cacao, de manière plus forte pour le café quelques années après. Le paiement différé de la récolte 1989-1990 aux planteurs de café robusta a joué un rôle important dans cette baisse.

**Figure 5**  
**Prix d'exportation et au producteur**  
**de café arabica et robusta de 1983/84 à 1989/90**  
**(en francs CFA par kg)**



**Tableau 3**

**Effets des différents facteurs**  
**sur la variation de la balance des biens et des services**

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90
dBC (milliards FCFA)	- 395,7	- 204,4	75,4	97,5	33,3
dBC / PIB	- 10,4	- 5,4	2,2	3,0	1,0
Effet des termes de l'échange (A)	- 8,4	- 4,1	- 1,4	- 0,6	+ 0,6
Effet de substitution aux importations (D)	- 0,8	+ 1,4	+ 0,5	+ 1,6	+ 0,1
Effet de croissance (E)	- 0,9	- 1,1	+ 2,6	+ 1,1	+ 0,6
Effet résiduel (demande mondiale + promotion d'exportations) (B + C)	- 0,3	- 1,6	+ 0,5	+ 0,9	- 0,3

Source : De Monchy, Roubaud, 1991.

dBC : variations de la balance commerciale.

On a effectué une décomposition de la balance des biens et services dans le tableau 3 afin d'identifier les principaux facteurs de variation. On peut en tirer trois enseignements essentiels. En 1985-1986 et 1986-1987 d'abord, la dégradation du solde extérieur est principalement due à la baisse des termes de l'échange. L'amélioration des deux années suivantes résulte d'un effet négatif de croissance et de « substitution d'importation » (le coefficient d'importation baisse). Les variations de l'exportation qui s'expliquent par l'adaptation à la demande mondiale et leur promotion ne jouent que de façon marginale, alors que c'est sur ces deux facteurs que misent fondamentalement les politiques d'ajustement.

La contraction brutale des dépenses publiques enregistrées par ailleurs, en 1988 et 1989, est insuffisante à rétablir l'équilibre. Dès l'exercice fiscal 1989-1990, le déficit est à nouveau à son maximum de 1986-1987 (7 % du PIB). La mobilisation des ressources pour financer ce déficit a des conséquences particulièrement négatives sur l'activité, dans la mesure où elle interdit le remboursement des arriérés internes accumulés au cours des années précédentes sur les entreprises, et qui ont systématiquement été sacrifiés au profit des arriérés extérieurs. Les entreprises créancières de l'État restent donc dans une situation financière délicate, tandis que le climat de confiance nécessaire à la reprise de la production n'est pas restauré dans le domaine économique comme politique.

La composante d'intérêt sur la dette publique s'alourdit sensiblement puisqu'elle triple entre 1987 et 1990 (d'environ 1 % du PIB à plus de 3 % en 1990). Les recettes publiques subissent une érosion lente mais continue par baisse du taux apparent de pression fiscale (taxation sur la demande intérieure) alors que le taux apparent de prélèvement sur les ressources pétrolières est passé de 40 % à plus de 80 % depuis 1984-1985. Évolution préoccupante, cette dynamique traduit une perte de contrôle progressive des autorités sur l'activité économique du pays (notamment sur le secteur privé), à relier à une contestation qui se traduit en incivisme fiscal affiché et à un niveau de prévarication jamais atteint, notamment dans le secteur douanier.

Malgré cinq années d'ajustement sévère, qui a ramené la consommation par tête à celle de vingt ans auparavant, la situation n'a fait qu'empirer. Le déficit public en particulier est aussi dégradé en 1989-1990 qu'en 1986-1987 et, dans le même temps, la part des intérêts sur la dette extérieure s'est élevée.

### 3. Évaluation des politiques d'ajustement : les problèmes en suspens

Le diagnostic rétrospectif du « modèle » de développement camerounais que nous venons de représenter s'arrête à l'année fiscale 1989-1990. Aujourd'hui, nous disposons d'un peu plus de recul pour évaluer les politiques d'ajustement qui ont été menées depuis plus de cinq ans. Nous chercherons ici à repérer les principales zones d'ombre qu'il reste à éclaircir pour apprécier l'impact réel des politiques en cours sur les performances du pays. On s'interrogera notamment sur les conditions requises pour que les programmes d'ajustement aboutissent aux résultats positifs qui en sont attendus. Cette identification des problèmes en suspens pose plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. C'est justement à ces questions que devront tenter de répondre les analystes dans les années à venir.

Notre étude s'est principalement portée sur les résultats de la sphère réelle de l'économie, sacrifiant partiellement les variables de prix. Or, les politiques d'ajustement confèrent une importance fondamentale aux mécanismes de prix dans l'allocation des ressources en facteurs. Sans chercher à présenter ici les bases théoriques des politiques d'ajustement, on peut mentionner au moins deux de leurs objectifs principaux, où les prix jouent un rôle central :

— créer un environnement institutionnel adéquat pour instaurer une logique de marché, où les ajustements par les prix sont censés conduire à l'optimum économique ;

— « manipuler » les prix relatifs par une dévaluation, des protections effectives, etc. dans un sens favorable aux biens échangeables de façon à accroître la rentabilité relative de ce secteur, et à impulser une dynamique de croissance tirée par ce dernier ; ceci résoudrait à terme le problème du déficit d'épargne interne et de la dette extérieure.

Le problème fondamental auquel sont confrontées les politiques d'ajustement est celui de concilier les objectifs de court terme (rétablissement des principaux équilibres) et les objectifs de moyen et long terme (rétablissement d'une croissance saine). Nous énumérerons quelques-uns des champs où ces contradictions se font jour sans remettre en cause les objectifs normatifs des politiques proposées dans la mesure où le passage d'une économie de rente à une économie de marché est une voie obligée, pour ramener la croissance dans le pays. Par contre, la gestion de la transition et la probabilité de succès sont loin d'être assurées, en l'état de la réflexion sur l'ajustement et de la mise en œuvre des réformes au Cameroun.

### 3.1. *Les finances publiques*

Il s'agit de réduire un déficit budgétaire de plus en plus important, en agissant sur les recettes (réforme fiscale) et sur les dépenses (rationalisation des dépenses courantes et des dépenses d'investissement). La marge de manœuvre est d'autant plus restreinte que le poids des intérêts sur la dette publique s'accroît.

Du côté des recettes, les autorités cherchent à améliorer le recouvrement de l'impôt, alors que celui-ci n'a cessé de s'éroder au cours des dernières années. L'objectif affiché est d'amener le taux de pression fiscale sur le PIB non pétrolier d'environ 10 % à plus de 15 %, à un horizon de quatre à cinq ans. Pour ce faire, tout un train de mesures fiscales a été engagé à la suite de recommandations faites par le FMI en décembre 1990 (redevance informatique sur les importations, droits de consommation, taxe minimum sur les importations, redevance d'aéroport, etc.). Ces mesures devaient permettre une augmentation de 20 % des recettes publiques non pétrolières (5).

Si ce type de réforme semble être effectivement un point de passage obligé pour rétablir les finances publiques, l'accroissement de la pression fiscale pourrait jouer négativement sur les producteurs, à un moment où l'on cherche à stimuler l'offre locale. Cet effet négatif a pu être observé dans le secteur pétrolier au cours des dernières années. Pour combler ses premiers déficits et pour pallier son incapacité à préserver son prélèvement sur les secteurs non pétroliers, l'État a augmenté la fiscalité pétrolière. Ceci a eu pour conséquence de détourner les compagnies pétrolières vers d'autres pays où la législation est plus favorable (Gabon, Congo). La prospection de nouveaux champs a été interrompue, et la production nationale devrait chuter au moins jusqu'en 1995. Il aura fallu modifier les règles fiscales dans un sens de taux moins prohibitifs pour que la prospection reprenne.

Par ailleurs, la libéralisation du commerce extérieur, recherchée pour ses effets de long terme, se traduit par un manque à gagner pour l'État, d'autant plus conséquent qu'il représente l'une de ses principales sources de recettes.

Du côté des dépenses, c'est évidemment l'investissement public qui a subi les réductions les plus massives. Cependant, ce choix n'est pas justifié par des considérations d'ordre économique, mais plutôt d'ordre politique. La baisse du salaire réel dans la fonction publique est une décision lourde de conséquences politiques, dans la mesure où ce sec-

---

(5) K. NASHASHIBI, A. OUANES, P. CLAWSON, *Les recettes fiscales au Cameroun : analyse et possibilités de réformes*, Washington, FMI, mars 1991, multigr.

teur privilégié est l'un des principaux piliers sur lequel repose la légitimité du pouvoir actuel. Si ces coupes dans les dépenses en capital ont permis de limiter à court terme le déficit public, elles ont un impact profondément négatif sur le rendement des investissements privés, et compromettent à terme la réaction de l'offre.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, c'est la masse salariale qu'il faut être capable de traiter. Deux solutions sont envisagées :

— la réduction des effectifs. Cette solution a surtout été mise en œuvre dans les entreprises publiques, et assez peu dans l'administration. En janvier 1991, le Fonds national pour l'emploi comptait 11 000 demandeurs d'emploi, provenant essentiellement de ces entreprises. On estime que ce chiffre devrait passer à plus de 30 000 prochainement. Il est clair que ce choix a une incidence directe sur un marché du travail en situation déjà critique. Rappelons que le taux de chômage à Yaoundé s'élevait à 29,3 % de la population active à la fin 1990 (Inack *et al.*, 1992) et à 24,5 % début 1993. On attend beaucoup du secteur informel pour procurer des emplois à ces employés débauchés. Encore faudrait-il s'interroger sur l'origine de la demande qui est adressée au secteur informel. Si celle-ci était principalement le fait des dépenses de consommation des salariés du secteur « moderne », les revenus par tête dans le secteur informel ne pourraient que s'effondrer ;

— la réduction du salaire par tête. Cette solution touche directement les fonctionnaires. Pour l'exercice 1991-1992, on prévoit une réduction de 15 % des dépenses de personnel ne touchant pas les forces de l'ordre, grâce notamment à la baisse de 50 % des indemnités de logement et de transport. Mais ce processus déjà engagé risque à terme d'avoir des conséquences néfastes sur la productivité dans ce secteur (voir la théorie du salaire d'efficience). Comment attendre un meilleur rendement des employés de l'administration fiscale (et de toute l'administration), si l'on réduit par ailleurs leurs salaires ?

Il est clair qu'une amélioration de l'efficacité du service public est une absolue nécessité au Cameroun. Mais la voie est étroite, comme l'ont montré les émeutes qui ont ensanglanté de nombreux pays qui se sont engagés dans cette voie (Zaire, etc.).

### 3.2. Cultures d'exportation et prix relatifs sur le marché du travail

Ici encore, la contradiction entre objectifs de court terme et de moyen terme est flagrante. Pour rééquilibrer les finances des sociétés

de commercialisation et de stabilisation, suite à la chute des prix mondiaux, les prix aux producteurs des principales cultures de rente (café, cacao, coton, etc.) ont été divisés par deux en moyenne au cours des dernières années. Dans certains cas, les producteurs n'ont même pas été payés le prix de campagne affiché. Cependant, cette réduction des prix entame le pouvoir d'achat des planteurs. Elle ne peut qu'avoir un impact négatif sur l'offre. A terme, c'est d'une augmentation des prix que l'on peut attendre la dynamisation des exportations.

De plus, le démantèlement des caisses de stabilisation met les producteurs à la merci des fluctuations des cours mondiaux, dans une conjoncture internationale encore défavorable.

Finalement, la réduction des prix aux producteurs dans les secteurs de biens échangeables semble avoir eu l'effet inverse à celui qui était recherché. En effet, les prix relatifs des biens et du travail ont eu tendance à se déformer en faveur des secteurs abrités. En effet, dans ces secteurs, la double pression à la baisse des marchés extérieurs (prix mondiaux dans l'agriculture de rente, concurrence des produits nigériens sur le marché domestique) ne joue qu'à la marge.

Pour le marché du travail, la solution préconisée par le programme d'ajustement consiste en une révision complète du code du travail qui aurait dû entrer en vigueur en juin 1992. Il est prévu de mettre en œuvre une politique de « flexibilisation » du marché du travail, censée assurer la réduction des coûts unitaires de la main-d'œuvre et de permettre l'ajustement de ce marché par les prix. La réforme passe par le démantèlement de la législation existante relative aux procédures de licenciement, au salaire minimum, à la grille des salaires, aux prestations sociales, etc. Inutile de dire que les conséquences sociales d'une telle politique risquent d'être particulièrement coûteuses, en termes de pauvreté et d'inégalité.

### *3.3. Le problème du taux de change réel*

L'ajustement des prix relatifs reste le problème de fond, non résolu par les politiques actuelles d'ajustement. En effet, l'instrument privilégié qui est traditionnellement utilisé pour orienter les prix relatifs dans un sens favorable est la dévaluation.

En l'absence de dévaluation, pour améliorer la compétitivité du pays sur les marchés internationaux, la seule opportunité est d'engager une politique de désinflation compétitive. Il est clair que le Cameroun, à l'instar de nombreux pays africains, pâtit d'une véritable déficience de productivité. Si les politiques récessives menées depuis

Figure 6  
Indices des prix contrôlés et non contrôlés (1974-1990)

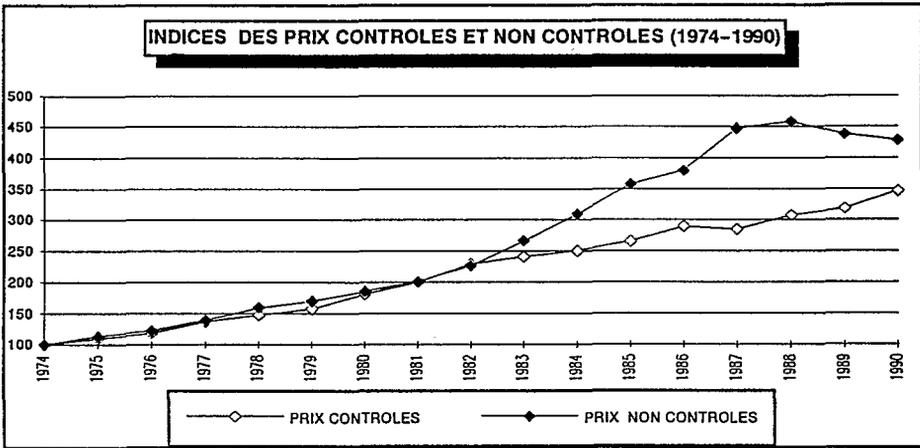
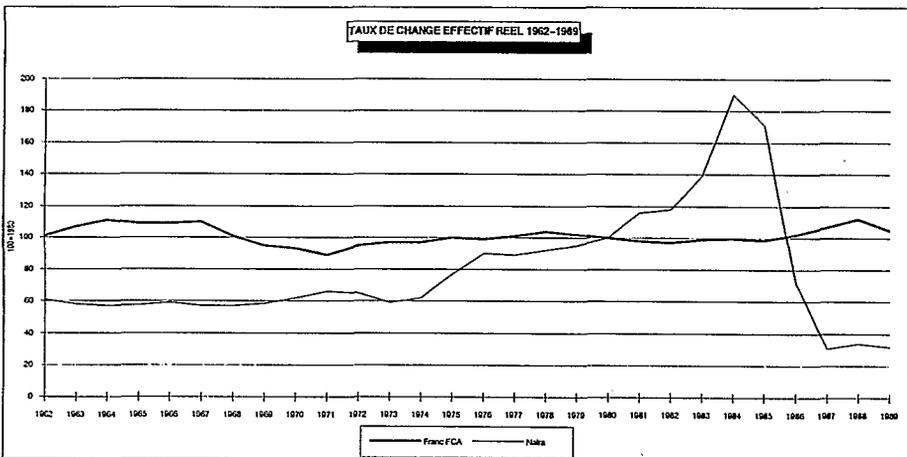


Figure 7  
Taux de change effectif réel du FCFA et du naira (100 = 1980)



1987-1988 ont eu pour objectif central de résorber les déséquilibres extérieur et public, elles ont aussi permis de réduire les coûts de production et les prix domestiques. Des résultats notables ont été obtenus dans ce domaine.

Mais cette stratégie est loin de présenter une alternative satisfaisante à la dévaluation réelle pour au moins trois raisons essentielles. Le coût à payer en termes de contraction de la demande ou de chômage est particulièrement élevé. Même si l'on acceptait d'en payer le prix, il semble impossible de suivre les pays concurrents, que ce soit sur des marchés tiers (promotion des exportations) ou sur le marché domestique (substitution aux importations), quand ces derniers ont recours à des dévaluations à répétition. Ainsi, la comparaison des taux de change effectifs réels du Nigeria et du Cameroun montre l'inanité d'une telle politique.

Enfin, cette stratégie n'apporte en soi qu'une solution très partielle au changement des prix relatifs en faveur des secteurs de biens échangeables. De plus, la libéralisation des prix, qui a été entreprise afin de promouvoir la concurrence (réduction progressive des biens et des services soumis à la procédure d'homologation), devrait avoir un impact négatif à court terme sur leur dynamique. Étant donné la structure quasi monopolistique de la plupart des secteurs, elle devrait se traduire dans un premier temps, à la fois par une augmentation du niveau des prix et par une dégradation du taux de change réel (les secteurs abrités n'étant pas contraints par la concurrence externe), avant que la création d'une offre domestique puisse effectivement peser sur les prix.

### *3.4. Le Cameroun peut-il sortir de la crise ?*

Les années 1992-1993 et 1993-1994 ont été particulièrement mouvementées. Trois séries de faits majeurs ont marqué la conjoncture politico-économique. Le pays a connu en octobre 1992, sa première élection présidentielle depuis l'avènement du multipartisme. Ces élections se sont déroulées dans un contexte de troubles politiques faisant suite à la période de « villes mortes ». Si l'équipe au pouvoir a été reconduite, sa situation est précaire. La contestation des résultats électoraux par l'opposition a entraîné une véritable crise de légitimité, qui limite encore aujourd'hui la marge de manœuvre du gouvernement.

En second lieu, les autorités se sont résignées à réduire sensiblement la masse salariale, devant l'insuffisance des mesures antérieures (portant sur l'investissement et les dépenses de fonctionnement) pour

rétablir les finances publiques. Après les mesures de blocage des effets financiers des avancements depuis 1990, et de diminution des éléments salariaux indirects (indemnités, allocations familiales, etc.) en 1992, les fonctionnaires ont connu deux baisses successives de salaires. La première a eu lieu en janvier 1993 (réduction de 8 à 20 %) et la seconde en décembre 1993 (de moins 40 à moins 50 %). Il convient d'ajouter à ces baisses deux mois d'arriérés de salaires en 1993. A titre illustratif, un cadre supérieur de l'administration qui percevait environ 400 000 francs CFA par mois en décembre 1992 (tous éléments de rémunération inclus), ne touchait plus que 150 000 francs CFA un an plus tard, soit une perte nominale de 65 %. Malgré ces mesures draconiennes, l'ajustement budgétaire n'est pas terminé. D'ores et déjà, le licenciement de 20 000 fonctionnaires sur un total d'environ 190 000 a été adopté, et il pourrait être suivi à terme d'une seconde vague équivalente de compressions.

Enfin, la dévaluation de 50 % du franc CFA, décidée à Dakar le 11 janvier 1994, a marqué la fin de l'« exception francophone » en Afrique. Celle-ci était fondée sur le principe de l'intangibilité du taux de change, dont la parité était restée inchangée depuis 1948. La stratégie d'ajustement réel a finalement été abandonnée au profit d'une politique d'ajustement monétaire. Cette nouvelle donne est censée permettre de restaurer la compétitivité des filières exportatrices et d'aligner le taux de change réel sur celui des concurrents, et notamment sur ceux des pays africains engagés dans un processus de dévaluation à répétition depuis le début des années 1980.

S'il est encore trop tôt pour s'avancer sur les éventuels effets positifs de la dévaluation à moyen terme (dynamisation de l'offre productive par relance des exportations et substitution d'importations), la conjonction de la dévaluation et de la baisse des salaires publics a déjà eu un impact prononcé sur le pouvoir d'achat citoyen. Toutes les catégories de ménages ont vu leurs revenus réels amputés et la récession affecte aussi bien fonctionnaires que travailleurs du secteur informel. Ainsi, entre décembre 1993 et mars 1994, les revenus nominaux des travailleurs indépendants ont chuté de 35 %. Si l'on ajoute à cela, la hausse du niveau général des prix provoquée par la dévaluation, qui a atteint 30 % entre décembre et avril, on peut estimer que globalement, *la chute du pouvoir d'achat a dépassé 50 % en trois mois* (6).

La grande inconnue reste la réaction des agriculteurs, et plus spécifiquement des planteurs, à la revalorisation du prix des cultures de

---

(6) Voir A. NGASSAM, F. ROUBAUD, *Cameroun : un profil de pauvreté*, Paris, Yaoundé, DIAL/DSCN, juin 1994, multigr.

rente. Il convient de noter qu'à la dévaluation vient s'ajouter le retournement des cours mondiaux, après près de dix ans d'effondrement. C'est plus particulièrement le cas du café, où, suite à des récoltes catastrophiques au Brésil, premier producteur mondial, les prix en devises ont été multipliés par 2,5 en un an. Quelle que soit la capacité des planteurs à réagir aux incitations de prix, il faut se garder d'un excès d'optimisme quant à la capacité de ces filières à remettre le Cameroun en selle. L'agriculture d'exportation ne représentait plus que 2,4 % du PIB en 1992-1993 et il serait illusoire de miser comme par le passé sur les seules filières agro-exportatrices pour assurer le développement du pays.

Finalement, il reste encore aujourd'hui des motifs d'inquiétude sur les possibilités du Cameroun à retrouver le chemin de la croissance. On peut s'interroger sur la capacité de l'État à mettre en œuvre les réformes imposées par les bailleurs de fonds, alors que les raisons de mécontentement des ménages urbains ne peuvent que croître. L'acceptation de la dévaluation a permis au pays de renouer le dialogue avec les institutions multilatérales. Mais les opportunités de financement censées accompagner la dévaluation sont notoirement insuffisantes pour régler le problème de la dette publique et des arriérés de paiements, qui grèvent la rentabilité du secteur privé (7).

De plus, on ne voit pas aujourd'hui se dessiner une volonté politique ferme qui permettrait d'éviter les écueils passés. Le plan de relance économique signé par le Cameroun avec les institutions de Bretton Woods prévoit une nouvelle réforme des entreprises publiques, ainsi qu'une restructuration du système bancaire. Pourtant, ces deux réformes ont déjà été engagées précédemment, avec les résultats que l'on connaît : l'enlisement, dans un premier cas, et un toilettage transitoire, dans le second, les intermédiaires financiers se retrouvant à nouveau en difficulté aujourd'hui.

Le véritable défi consistera à conduire la transition dans le temps en gérant au mieux les effets négatifs immédiats de la nouvelle politique économique en attendant le temps où l'on pourra en recueillir les fruits. Il faudra se garder, en particulier, de la politique de « stop and go » qui a caractérisé les relations avec les bailleurs de fonds ces dernières années. Le déblocage des financements extérieurs reste soumis à la satisfaction de conditionnalités en matière de réforme et de

---

(7) La dévaluation a permis, entre autre, au Cameroun, de « glisser » de la catégorie de PRI (pays à revenu intermédiaire) à la catégorie des PMA (pays les moins avancés), et donc d'avoir accès à des prêts à des taux concessionnels de la part des bailleurs de fonds.

performances économiques. L'éventualité d'un retrait des institutions multilatérales dans un avenir proche est d'autant plus probable que les mesures envisagées sont impopulaires. La « clémence » accordée au gouvernement camerounais en contrepartie de sa bonne volonté « dévaluatrice » pourrait n'être qu'un sursis. Dans ce contexte, la restauration de la confiance politique apparaît comme une condition préalable nécessaire au redressement du pays, sans laquelle rien n'est possible.

\*

\* \*

Finalement, les politiques actuelles centrent tous leurs efforts sur la déréglementation et le désengagement de l'État du système productif national. Cette orientation est fondée sur un postulat : c'est l'intervention publique qui inhibe les forces du marché, qui, une fois libérées, doivent conduire à la croissance. Si cette stratégie semble raisonnable pour des économies où préexistent une offre potentielle et des acteurs économiques susceptibles de répondre à une demande monétaire effective (en Amérique latine ou dans les ex-pays de l'Est), on peut s'interroger sur leur bien-fondé lorsque cette offre doit être créée de toutes pièces comme dans la plupart des pays d'Afrique.

L'histoire du démantèlement de l'Office national de commercialisation des produits de base (ONCPB), la caisse de stabilisation locale, et de son remplacement progressif par l'ONCC montre les difficultés qu'il y a à faire jouer la concurrence à l'échelle des intermédiaires et à faire en sorte que le prix aux producteurs ne soit pas systématiquement un solde, une fois les consommations intermédiaires et les marges prélevées. C'est pourtant bien ce qui caractérise le sort actuel des planteurs, qui, faute d'être suffisamment organisés, ne disposent que d'un faible pouvoir de négociation face aux autres opérateurs. La récente libéralisation des prix des principales cultures de rente permettra-t-elle de rééquilibrer les forces en faveur des planteurs face aux nouveaux opérateurs privés ?

La question centrale est de savoir si la seule libéralisation des prix est à même « d'inventer le marché », ou si, conjointement, des politiques plus « structurelles » doivent être mises en œuvre. En particulier, les prix ne peuvent jouer sur l'allocation des ressources que s'il existe un système d'information permettant d'interpréter ces signaux. Ces doutes peuvent être illustrés en prenant appui sur les quatre fronts où des progrès substantiels ont déjà été obtenus dans le calendrier des

réformes envisagées : la libéralisation des prix, la « flexibilisation » du marché du travail, la réforme du régime du commerce extérieur et la réhabilitation du secteur bancaire.

Nous avons déjà abordé le problème de la libéralisation des prix. Mais on peut ajouter une question supplémentaire à celles que nous avons soulevées. Dans quelle mesure permettra-t-elle d'accroître la mobilité des facteurs, sans laquelle elle est inefficace ?

La libéralisation du marché du travail, repensée dans le nouveau code du travail, est censée favoriser l'embauche, en facilitant la gestion de la main-d'œuvre par les entreprises. Pourtant, la demande de travail formelle ne se manifeste pas en raison des coups de boutoir de la concurrence nigériane et de la chute de la demande. La dégradation de la situation de l'emploi se poursuit, avec la montée du chômage et la précarisation du statut des salariés.

En ce qui concerne la nouvelle législation sur le commerce extérieur, en quoi permettra-t-elle de stimuler l'offre existante, et est-elle à même d'induire une nécessaire diversification des exportations pour réduire la vulnérabilité du pays ?

Enfin, dans le secteur bancaire, la réhabilitation a fait long feu, après une embellie passagère. Les nouvelles mesures dans ce domaine peuvent-elles jouer sur la réduction du dualisme financier (formel/informel), que ce soit pour mobiliser les ressources ou pour financer les investissements productifs, qui demandent un délai de maturation ?

Si les politiques de stabilisation et de réduction des déficits semblent inévitables à court terme malgré les conséquences récessives qu'elles entraînent, un doute subsiste quant à l'impact de long terme des politiques mises en œuvre. La seule libéralisation des prix sur les marchés des biens et des facteurs est une condition nécessaire mais non suffisante pour accroître la productivité globale de l'économie et instaurer les mécanismes d'une véritable économie de marché. Pour que les prix puissent jouer le rôle qui leur est dévolu en bonne théorie, il faut pouvoir identifier les opérateurs susceptibles de dynamiser l'offre marchande.

## BIBLIOGRAPHIE

- INACK (I.S.) *et al.*, 1992, *Pauvreté et marché du travail au Cameroun : le cas de Yaoundé*, Genève, Discussion Paper (IIES), 96 p.
- MONCHY DE (G.), ROUBAUD (F.), 1991, *Cameroun : évolution économique rétrospective et perspectives macro-économiques à l'horizon 1995*, Paris, DIAL, 98 p. multigr.