

La liquidation des joyaux du prince : les enjeux de la libéralisation des filières café-cacao au Cameroun

LA réforme de la filière café-cacao entreprise par le ministère camerounais du Développement industriel et commercial approche de son terme. L'ONCPB (Office national de commercialisation des produits de base), la caisse de stabilisation camerounaise de tous les produits d'exportation en culture familiale vient d'être dissoute en juin 1991. On assiste donc à une redistribution des fonctions assurées par cet organisme entre les différents partenaires de la filière dont le tout nouveau ONCC (Office national du café et du cacao). Voilà une application directe de la « libéralisation » dans un secteur éminemment stratégique qui a constitué longtemps une base d'« accumulation » privée et publique essentielle au Cameroun. Dans cette délicate opération, on a tenté de concilier les desiderata des uns et des autres tout en restant dans cette voie moyenne qu'affectionne le nationalisme économique camerounais : mettre un zeste de marché dans un système piloté encore par l'État !

Au-delà des intentions, quelles perspectives ouvre cette liquidation des « joyaux du prince » pour tout le monde, planteurs et fonctionnaires de la filière, opérateurs ou banquiers, spéculateurs ou bailleurs de fonds ? A-t-on affaire à une réforme en trompe-l'œil qui dissimule sous

des changements de sigles une intervention plus subtile de l'État et peut-on croire concilier dans un savant compromis les intérêts contradictoires des opérateurs de la filière ? Enfin, l'État, par ce geste, a-t-il trouvé les moyens, dans un marché international déprimé, de conserver tout simplement en état de marche les quelque 800 000 plantations familiales qui concernent 5 à 6 millions de Camerounais ? La question économique fondamentale est de savoir, en effet, si l'on va liquider ou sauver ce qui reste de cette agriculture de plantation héritée de la colonisation et si l'on est en train de changer de mode de développement. Ce qui aura des conséquences fondamentales sur le champ du politique...

L'indispensable réforme

La suppression de l'ONCPB, énorme machine coûtant annuellement 15 milliards de f.CFA aux planteurs, a été le couronnement de cet effort de restructuration... qui a forcément eu de nombreux détracteurs. Dans les rangs des employés menacés de « compression » bien évidemment comme chez les exportateurs à priori bénéficiaires de la manne ponctionnée par l'Office. Ne parlons pas des planteurs hors jeu dans ce bras de fer feutré !

Une structure aussi volumineuse que celle développée par l'ONCPB ne pouvait survivre sans les prélèvements effectués sur la commercialisation des cultures ou le soutien massif de l'État. Or, les perspectives d'avenir du café et du cacao sont plutôt sombres et les finances publiques exsangues depuis quelques années. Il n'était d'ailleurs que temps d'agir après cinq ans d'atermoiements ! Le Cameroun est rentré en effet, dans la zone dangereuse à partir de 1985 pour sa balance des paiements courante et ses finances publiques. Il lui a fallu deux ans pour le signaler officiellement et une autre année pour se résoudre à un compromis avec le Fonds monétaire international. Encore, ce difficile « chemin de Canossa », n'a-t-il été emprunté qu'en musardant en route. Si bien qu'en septembre 1991, les finances étatiques et la situation économique générale sont dans un état plus qu'alarmant, les décisions « courageuses » ayant tardé et trois mois de blocus économique du pays par les forces d'opposition n'ayant rien amélioré. Le troisième prêt d'ajustement du FMI était très attendu !

Pour l'avenir à moyen terme, comme le signale DIAL (GIS Développement des investigations sur l'ajustement à long terme), il n'y a pas lieu de pavoiser. Que prédisent en effet, les macro-économistes à l'horizon 1995 ? *« Même sans nouvelle dégradation des termes de l'échange, la réduction des ressources exportables du Cameroun devrait conduire à une situation très dégradée à l'horizon 1995, tant des Finances publiques que du niveau de bien-être des ménages apprécié par leur consommation par tête : celle-ci reviendrait, en effet, à son niveau de la fin des années 60 »* (DIAL, 1991). A notre avis, les prévisionnistes sont pour-

tant franchement optimistes, même s'ils ne croient ni à une augmentation du volume de pétrole extrait, ni à une envolée des cours des produits de base, ni à une dévaluation compétitive du f.CFA qui redresseraient la situation.

L'ajustement se fait en effet plus lentement que prévu pour des raisons politiques, le régime redoutant l'effet boomerang de certaines mesures de « stabilisation » dans un appareil d'État pléthorique. Ce n'est qu'au dernier trimestre 1988 que l'intervention du Fonds monétaire international devient effective et il faut attendre juin 1989 pour voir la Banque mondiale accorder son premier prêt d'ajustement structurel. L'année 1991 voit se poursuivre les difficiles discussions avec les bailleurs de fonds internationaux sur fond de contestation du régime.

Rétablir la confiance à l'intérieur et à l'extérieur

Si la réforme était indispensable, elle a été coûteuse car il a fallu épouger l'important arriéré dû aux planteurs et aux opérateurs commerciaux (75 ou 80 milliards de f.CFA), liquider « en douceur » de nombreuses structures dites de « développement » comme la Société de développement du cacao et donner au nouveau système une certaine crédibilité. On a donc fait appel aux bailleurs de fonds pour apurer la situation antérieure et rétablir la légitimité d'un système qui en a bien besoin. Du côté des financiers internationaux, on a été d'autant plus intéressé à financer un redémarrage des filières d'exportation qu'elles permettent à terme de rembourser la dette extérieure, à condition que la thérapeutique qui leur est administrée redresse la situation.

Alors que la Banque mondiale et l'USAID militaient pour une libéralisation complète à la nigériane, la CCCE (Caisse centrale de coopération économique) s'est montrée beaucoup plus nuancée et a été plus en phase avec le gouvernement sur ce qui a été réalisé. Si la Banque mondiale préconisait une dévaluation compétitive, voire une « prime de conjoncture » pour ne pas décourager les producteurs suite à la chute drastique des prix, la CCCE prévoyait, elle, quelques verrous de sécurité avec la mise en place d'un prix de référence pour l'exportation et d'un prix indicatif de campagne. Ces formules postulent évidemment, un comportement économique « rationnel » chez les planteurs invités à réagir aux « signaux du marché » !

En tout cas, le déblocage des fonds nécessaires à la remise à zéro de la filière est intervenu et l'accord s'est fait sur le processus de libéralisation retenu par le gouvernement camerounais. Et pour rétablir la confiance, l'État a commencé à rembourser les arriérés de paiement aux planteurs et aux autres opérateurs. En effet, les produits ont été enlevés à partir de 1988 chez les producteurs sans qu'ils soient payés, les banques ayant refusé d'accorder des prêts de campagnes aux collecteurs. Et le trou s'est agrandi en raison de toutes sortes de malversations.

Avec la séparation effective des comptes de l'État avec ceux de la stabilisation, on a établi la confiance auprès du système européen de compensation des pertes à l'exportation, le STABEX, qui doit allouer au Cameroun une somme conséquente pour pertes sur le marché international, les fonds reversés devant être utilisés exclusivement à la relance de la production.

Libéralisés ou en voie de l'être, les marchés restent le lieu de contact privilégié entre les producteurs et les opérateurs privés (collecteurs-exportateurs). La réorganisation repose sur ces maillons indispensables de la commercialisation qui vont bénéficier de la nouvelle donne. Fallait-il pour autant laisser les petits producteurs démunis face aux collecteurs ? La loi de l'offre et de la demande ne va-t-elle pas être biaisée par l'apparition de monopoles privés ou la multiplication des intermédiaires ? Le risque est grand de voir se mettre en place un système d'« économie de traite » si les producteurs ne disposent pas des éléments d'information sur les marchés et d'interlocuteurs multiples. Pour l'heure, le planteur attend de voir comment se passe la campagne 1990/1991 pour réaliser ce qu'il y a de changé pour lui, après plusieurs campagnes de baisses successives et de non-paiements.

Un système de régulation inopérant pour l'ensemble de ses bénéficiaires

Le système de commercialisation et de stabilisation existant a été mis en place dans les années cinquante. Il n'a pas répondu de manière efficace aux trois objectifs qui lui étaient fixés : augmenter la qualité des produits d'exportation, en assurer la commercialisation sur le marché international au meilleur coût en minimisant les charges et servir d'amortisseur entre le marché, les collecteurs privés ou coopératifs et le planteur. S'il a constitué une excellente « pompe à phynances » pour la trésorerie de l'État et a permis une accumulation certaine chez quelques opérateurs nationaux ou étrangers, on ne peut espérer en

extraire aujourd'hui de nouvelles ressources. Et l'on peut s'estimer heureux si les filières équilibrent leurs comptes !

Le marché, saturé par une offre pléthorique, ne semble plus porteur pour une agriculture d'exportation peu compétitive malgré une utilisation minimale d'intrants monétaires. De plus, les prix réduits payés n'ont rien d'incitatif et menaceraient plutôt la « poule aux œufs d'or », n'eût été l'âge vénérable des planteurs, plus patients que la jeune génération pour croire encore à un retournement de la conjoncture.

Dans les filières café et cacao, le secteur privé voyait jusqu'à présent son intervention géographique délimitée et contrôlée et ses marges déterminées par les pouvoirs publics. Il engrangeait donc des profits sans le moindre risque ! Peut-il se transformer en secteur capitaliste abaissant ses coûts et ses marges pour gagner des parts de marché comme il est espéré ? On peut en douter.

L'État, enfin, intervenait directement ou par l'intermédiaire de l'ONCPB dans toutes les étapes de la campagne. Il agissait au niveau de la production par la subvention des intrants ou l'entretien des pistes de collecte. Il fixait le prix d'achat garanti aux planteurs tout en assurant le contrôle de la qualité des produits, la vérification annuelle des capacités des collecteurs et l'organisation précise des marchés via la détermination des marges, l'attribution de visas d'exportation, la stabilisation des prix ou la vente de la récolte sur le marché international. Par le biais de la gestion de la trésorerie de la stabilisation et de la taxation des produits, il disposait d'importantes ressources. Il maîtrisait même l'accès aux crédits de campagne des

agents agréés auprès des banques commerciales para-étatiques. D'où une pesanteur extrême du dispositif, des coûts de fonctionnement élevés. Le système, cependant, a pu assurer dans sa période faste la « reproduction » de clientèles bien ciblées. L'effondrement prolongé des prix a révélé l'incapacité de la régulation étatique à garantir un prix et à assurer son paiement effectif comme à maintenir le train de vie de l'appareil d'État et de ses clientèles pour lequel il était conçu.

Un prix minimum sans aucune garantie

Il est difficile de juger sereinement de l'effort de stabilisation en considérant le prix payé au producteur. Ce prix doit traduire le prix de réalisation et les versements éventuels de l'organe de stabilisation lors des périodes de mévente reflétant fidèlement les sommes mises de côté pour ces périodes. Ainsi, si le système ne rémunère que faiblement les producteurs (de 30 à 65 % selon les années), il leur assure un prix nominal régulièrement revalorisé jusqu'en 1988 grâce aux prix obtenus sur le marché ou en tirant les sommes nécessaires des réserves réalisées les années précédentes. Tel est le principe.

Tout ceci ne peut fonctionner correctement que si les réserves constituées par les prélèvements existent et ont fructifié grâce à une gestion habile. Le système repose en fait sur une alternance de bonnes et de moins bonnes années : la succession continue de mauvaises années peut épuiser rapidement les réserves. Ceci suppose une stricte séparation des sommes accumulées par la caisse de stabilisation de la trésorerie publique et leur fructifi-

cation dans des placements sûrs mobilisables à court terme. Or l'ONCPB remettait au Trésor une part des réserves utilisées immédiatement par l'État pour ses besoins courants et mobilisait le restant à financer des sociétés publiques qui se sont révélées des gouffres. Comment l'État aurait-il pu laisser « en jachère » de pareilles sommes, des centaines de milliards, alors qu'il est toujours à court de liquidités pour des raisons structurelles ? Impensable dans l'État camerounais tel qu'il fonctionne au quotidien.

La mécanique de la stabilisation n'a donc fonctionné que comme prélèvement quand les cours du marché mondial étaient largement supérieurs au prix CAF (coût, assurance, fret) ! Et elle s'est révélée logiquement incapable en 1989 de compenser l'effondrement des cours mondiaux, alors que d'importants surplus avaient été dégagés les années précédentes. En l'espace de dix ans en effet, ce sont près de 375 milliards de f.CFA (les 4/5^e du budget annuel du Cameroun : 220 milliards pour le cacao et 155 milliards pour le café *Robusta*) qui ont été prélevés par l'État !

La fonction principale des caisses de stabilisation est d'empêcher la répercussion sur les planteurs de la totalité de la baisse enregistrée sur la vente des produits. Et les aides diverses à la production ne justifient en rien la défaillance constatée en 1988/1989. Les investissements douteux de l'ONCPB comme les avances à ce « tonneau des Danaïdes » qu'est le Trésor ne sont pas du registre de la gestion de « père de famille » de l'épargne !

Au total, la suppression d'un système de stabilisation qui n'a fonctionné qu'au profit de l'État, de ses serviteurs et de leurs clients ne change pas grand chose pour les

planteurs. Et il oblige le pouvoir à ne plus avoir les yeux plus gros que le ventre !

Il n'en reste pas moins que les planteurs restent soumis aux aléas du marché international : que vont-ils donc faire avec des prix qui vont rester bas ? C'est devenu la question fondamentale pour l'agriculture de plantation aujourd'hui.

L'hypothétique élasticité-prix de l'offre

Avec le grand retour de l'économie de marché, voici revenus les économistes libéraux jusqu'ici supplantés par les disciples de Chayanov. Aussi, s'intéresse-t-on aujourd'hui à l'« élasticité-prix de l'offre ». Il s'agit de savoir à partir de quels prix la production va augmenter ou chuter irrémédiablement. Jusqu'ici, c'est le flair politique présidentiel qui déterminait le prix minimum soi-disant garanti ! L'usage voulait que le prix nominal augmente sans que l'on tienne compte de l'inflation ou du prix prévisionnel. En 1989, il a été réduit de moitié pour répercuter la baisse du prix de réalisation.

Conséquence sur le terrain, les producteurs abandonnent certains soins apportés à leur plantation parce qu'ils considèrent que le prix consenti est inférieur à celui qu'ils estiment rémunérateur. Les revenus issus du café et du cacao ont vu leur part fortement diminuer dans les revenus des ménages (moins d'un tiers en 1990 contre 75 % des revenus monétaires en zone café *Arabica*). Et ils comptent de plus en plus sur les revenus d'autres activités agricoles (maraîchage et vivrier) ou extra-agricoles quand ils le peuvent. La culture d'exportation se voit souvent « mise en réserve » en attendant des jours meilleurs.

Un peu partout, le doute s'installe quel que soit le profil du producteur et la place qu'il donne à la culture d'exportation sur le plan économique ou social. L'arrivée de planteurs plus jeunes à la direction des exploitations risque fort de sonner le glas des cultures qui furent de « rente » !

Marché intérieur inexistant et qualité coûteuse

On ne comprend toujours pas pourquoi le café et le cacao restent uniquement des produits d'exportation, trente ans après l'indépendance. Si la consommation de pain de froment et de riz progresse, on ne voit pas figurer encore le café dans le petit déjeuner matinal de tous et la barre de chocolat agrémenter les beignets consommés par les enfants des écoles. Si ne s'était pas développée la consommation d'huile de palme industrielle depuis trente ans pourtant, la culture industrielle du palmier aurait disparu, compte tenu de sa compétitivité face à la Malaisie !

Au mieux, le Cameroun continue une politique de substitution aux importations inaugurée par la firme CHOCOCAM qui vend surtout des chocolats à la communauté expatriée d'Afrique centrale. Et des capitaux israéliens ont en projet de créer dans le Moungo une usine de café soluble pour se substituer à *Nestlé-Côte-d'Ivoire* dans l'approvisionnement national. En raison de la faible taille des unités en question, des barrières douanières seront nécessaires pour assurer leur viabilité, si bien que le consommateur paiera le choix de « consommer camerounais » !

La transformation locale du cacao hors standard non écouable

sur le marché intérieur en l'état s'effectue à la SIC-CACAOS, entreprise déficitaire qui bénéficie d'un soutien de la part de l'État de 2,5 milliards de f.CFA par an. Cette société mixte non rentable permet cependant d'exporter un cacao de qualité supérieure de plus en plus recherché par les industriels-importateurs prêts à en payer le prix. Bref, peut-on, au nom de l'allègement des charges de l'État, lâcher cette société qui valorise le cacao camerounais ? Mais que va devenir la politique de qualité si l'État ne peut soutenir la société ?

Chacun s'accorde à souhaiter que l'État continue à promouvoir une production améliorée et à assurer le contrôle de la qualité. C'est la condition de la pérennité des filières avec l'extension des marchés extérieurs, en Allemagne notamment.

Le club très fermé des exportateurs

L'exportateur assure la liaison avec les grands acheteurs, grands négociants comme PHIBROS ou SUCDEN ou grands transformateurs de la matière première comme MARS. Il se trouve au lieu exact où le négoce devient spéculatif en raison des pratiques des marchés de matières premières, des anticipations permanentes de ce type de marché et des arbitrages à réaliser pour se couvrir contre les risques de change, de prix, etc. Et c'est tout naturellement un lieu d'accumulation privilégié pour les protégés du régime.

Aujourd'hui, la politique est d'accorder des agréments à qui le demande. C'est pourquoi on est passé d'une vingtaine à une trentaine d'exportateurs agréés pour la

campagne 1990/1991. Ces exportateurs se sont organisés en un groupement, le GEX, intégré au Comité interprofessionnel du café et du cacao, pour prendre part aux négociations pour l'établissement du « barème » en particulier, qui détermine pour l'ensemble des intervenants de la filière le montant des charges « incompressibles » et les marges attribuées à chacun.

Chaque groupe de pression défend dans cette négociation sa part du gâteau qui se réduit aujourd'hui comme peau de chagrin. Et c'est l'État qui a dû montrer l'exemple en supprimant les taxes de sortie en 1989 alors qu'elles s'élevaient à 56 000 f.CFA la tonne encore en 1983 (dix milliards de f.CFA de manque à gagner). Dans la foulée, le bénéfice officiel concédé aux exportateurs dans le barème a pu être abaissé de 3 000 f.CFA la tonne à 1 000 f.CFA.

Soucieux de préserver les marges de ses membres, le GEX a veillé à répartir géographiquement entre eux la collecte et n'a concédé aux nouveaux arrivants que des miettes dans cette situation monopolistique. On est donc loin de la situation décrite par les tenants du libéralisme sans retenue.

Les coopératives enfin sont invitées à entrer dans ce club très fermé. Chargées jusqu'à maintenant de la distribution des engrais, elles devraient assurer les importations futures. Le pourront-elles sans y avoir été préparées ? Auront-elles une assise financière suffisante pour le faire, sachant les frais que cela représente ?

(1) Voir « Réflexions sur la restructuration des filières café et cacao », mission de l'équipe OCISCA-Dschang auprès du MIN-DIC (J.J. Botomogno, Th. Fouda, I. Grangeret et P. Janin).

Après le prix « garanti », les prix affichés

Dans la nouvelle politique, l'ONCC est chargé du contrôle de la qualité des produits, d'une supervision très limitée de la commercialisation locale et enfin, de participer aux négociations internationales.

Un prix indicatif devrait servir de référence pour négocier les ventes à l'exportation face aux acheteurs internationaux. Ce prix est calé sur le prix moyen de réalisation dans la précédente campagne et les prévisions de l'année à venir, le tout défalqué de quelques francs pour tenir compte des erreurs sur les anticipations de prix.

La décision de vendre ou de ne pas vendre revient à l'État, en fait au ministère du Développement industriel et commercial. Si le prix offert se trouve dans la zone située autour du prix de référence, la vente est autorisée. S'il y a de larges surplus, l'État prélève une part modérée négociée. Les exportateurs ont donc tout intérêt à vendre au prix le plus élevé et... à entretenir des relations de concubinage avec l'État !

Le prix indicatif intérieur résulte de la négociation du « barème » avec l'ensemble des opérateurs de la filière (sauf les producteurs) qui donnera ce qu'on appelle les « coûts incompressibles ». Pour éviter des surévaluations, les coûts de fonctionnement estimés par des intermédiaires doivent rester inférieurs à une « barre » fixée par l'État. C'est une négociation difficile ! Le prix payé au planteur doit s'inspirer du « prix de référence » moins les « coûts incompressibles » déterminés dans le barème et une marge de prospection...

La nouvelle réforme (1) était indispensable pour ne pas peser sur

les finances exsangues de l'État camerounais et rétablir — si les prix internationaux se redressent — la capacité de remboursement du Cameroun. Mais il faut d'ici là maintenir en vie le système agro-exportateur, ce qui constitue la grande inquiétude des bailleurs de fonds. Jusqu'à quand le planteur fera-t-il preuve d'élasticité dans l'ajustement qu'on lui fait subir ? On aimerait le savoir ici et là pour éventuellement lâcher du lest, quitte à s'asseoir sur les grands principes du libéralisme. Au niveau de l'État et du régime, la « caisse noire » de l'ONCPB va rester désespérément vide pour les bonnes et les moins bonnes causes. Mais il reste du pain sur la planche pour l'État qui doit

véritablement se concentrer sur sa fonction de régulation plus que d'opérateur : instaurer cette concurrence qu'il appelle de ses vœux par la condamnation des ententes illicites, se battre pour la qualité des produits et œuvrer pour l'ouverture d'un marché intérieur pour ses produits d'exportation. Le Prince a liquidé ses bijoux, le club fermé des opérateurs garde la main dans le coffre, les bailleurs de fonds mobilisent les « grenouilles » pour prévoir le temps et le planteur attend que le ciel désespérément vide l'aide.

*G. Courade, I. Grangeret,
P. Janin*

Idriss Déby, le dernier seigneur de la guerre du Tchad ?

C'EST le 1^{er} décembre dernier que le colonel Idriss Déby a fêté le premier anniversaire de son règne au Tchad. Quel est le bilan de cette première année d'exercice du pouvoir ? Pour résumer, je dirais que le Tchad donne aujourd'hui l'impression d'un pays fonctionnant à deux vitesses et qu'il traverse une période pleine d'ambiguïtés, d'incertitudes, voire de dangers. Dans un tel contexte, tout pronostic, même à court terme, serait hasardeux et je ne m'y risquerai donc pas.

Un discours démocratique

Si l'on devait juger le nouveau régime uniquement sur son verbe,

on serait tenté de dire qu'Idriss Déby, mérite indiscutablement le prix Nobel de la Paix. A l'encontre d'Hissein Habré, son prédécesseur, qui consacrait les deux tiers de ses discours officiels à l'effort de guerre contre la Libye (et le tiers restant à la nécessité d'un État central fort), Idriss Déby martèle inlassablement les thèmes de la démocratisation, du pardon aux anciens adversaires et de la paix. A peine installé au pouvoir, il donna déjà le ton dans son *Message à la Nation* du 4 décembre 1990 : « Le plaisir est immense pour tous les combattants des forces patriotiques d'avoir contribué à l'éclosion du cadeau le plus cher que vous espériez. Ce cadeau est ni or ni argent : c'est la