

PH ART-038
9/2/7



DECENTRALIZATION: FINANCE & MANAGEMENT PROJECT

Managed by
Associates in Rural Development, Inc.

In collaboration with
Syracuse University • Metropolitan Studies Program/Maxwell School of Citizenship & Public Affairs
Indiana University • Workshop in Political Theory & Policy Analysis

Sponsored by
Agency for International Development

**PHASE I DU PROGRAMME DE REFORMES REALISEES
DANS LE SECTEUR DE LA COMMERCIALISATION AGRICOLE
(PRAMS I)**

**EVALUATION DE L'IMPACT DE REFORMES DE
POLITIQUES ECONOMIQUES OCCASIONNE
PAR LES INITIATIVES DE REFORMES
SOUTENUES PAR L'USAID**

RAPPORT FINAL

**Projet Décentralisation : Finances et Gestion (DFM)
réalisé par
Associates in Rural Development, Inc.**

Marché No. DHR-5446-Z-00-7033-00

Préparé par :

John H. Eriksen (Chef d'Equipe)
et
Peter Bloch

pour le compte de :

l'Agence des Etats-Unis pour le développement international
Mission au Cameroun
Service de l'analyse économique et de la mise en oeuvre des réformes politiques

Mars 1994

REMERCIEMENTS

Le présent rapport examine les réalisations et évalue l'incidence de trois initiatives de réformes de politiques économiques entreprises au Cameroun. Ces initiatives sont les suivantes : le Programme PRSSE ou Programme de réforme du sous-secteur des engrais, ou Programme de réforme du secteur de la commercialisation agricole (PRESCA I), et le Programme PREPS ou Programme de réforme du secteur de la transformation pour l'exportation.

Les données nécessaires à la réalisation de cette évaluation ont été rassemblées au Cameroun entre les mois de février et mars derniers. L'équipe chargée de l'évaluation s'est entretenue avec tous les participants au processus de définition des politiques, autrement dit, les autorités camerounaises, les représentants de la mission de l'USAID, le personnel et les consultants du programme, des hommes d'affaires du secteur privé, et les membres ainsi que des responsables de deux coopératives importantes. Les consultants ont également examiné un volume importants de documents provenant de source secondaire (dossiers de projet, documents officiels, rapports émanant d'autres agences donatrices, et dossiers de missions de l'USAID) disponibles sur les programmes de réformes spécifiques et sur la performance macroéconomique de l'économie camerounaise.

L'Annexe A comporte les termes de référence qui a déterminé l'entreprise de l'évaluation du programme. L'Annexe B fourni la liste des personnes contactées.

Au cours de cette évaluation, de nombreuses heures ont été consacrées à des entretiens poussés tenus en des lieux différents avec des participants au processus. Bon nombre des personnes interrogées par les membres de l'équipe d'évaluation ont été fort serviables et ont répondu sans complexe et ont parfois fait preuve de beaucoup de franchise dans leurs appréciations des processus politiques. Les auteurs tiennent à leur exprimer leur gratitude pour l'aide qu'ils leur ont apportée au cours de cette évaluation et ne les tiennent en aucun cas responsables du produit final de cet effort.

Enfin, l'équipe d'évaluation voudrait exprimer des remerciements particulièrement vifs à M. le Directeur de la mission de l'USAID au Cameroun, ainsi qu'à ses collaborateurs et, en particulier, aux membres du Service de la mission chargé de l'Analyse économique et de Mise en oeuvre des réformes politiques pour l'attention extraordinaire dont ils ont fait preuve en rassemblant et en préparant des documents et rapports de programmes appropriés pour les besoins de l'équipe d'évaluation, en mettant sur pied une excursion très intéressante, et en lui fournissant un appui logistique qui a grandement facilité la tâche de ses membres, au cours de cette mission au Cameroun.

TABLE DES MATIERES

| | <u>Page</u> |
|---|-------------|
| ACRONYMES ET ABREVIATIONS | i |
| SOMMAIRE | v |
| I. INTRODUCTION | 1 |
| A. Objet de l'évaluation | 1 |
| B. Méthodologies utilisées | 1 |
| 1. Définition des termes clés | 1 |
| 2. Méthodologie | 2 |
| 3. Agencement du rapport | 2 |
| II. RAPPEL DES FAITS | 5 |
| A. Cadre physique | 5 |
| B. Contexte socio-économique | 5 |
| C. Contraintes importantes subies par une croissance économique élargie | 6 |
| 1. Contraintes de marché | 6 |
| 2. Contraintes politiques | 7 |
| III. RESOLUTION DES CONTRAINTES | 11 |
| A. Le Programme d'ajustement structurel (PAS) du Cameroun | 11 |
| B. Stratégie adoptée par la mission de l'USAID au Cameroun pour résoudre les principales contraintes faisant obstacle à la croissance | 13 |
| 1. Le cadre du Fonds pour le développement de l'Afrique | 13 |
| 2. Stratégie pour le développement du pays (CDSS) pour la période 1990/1994 | 15 |
| 3. Utilisation d'aide hors-projet et de projet dans la mise en valeur du secteur privé | 17 |
| 4. Mise en valeur du secteur privé incluse dans la stratégie de la mission | 18 |

| | | |
|-----|--|----|
| IV. | MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE | 21 |
| A. | Le Programme PRSSE | 21 |
| 1. | Contraintes principales examinées par le programme | 21 |
| 2. | Objectifs des réformes stratégiques | 22 |
| 3. | Réalisations accomplies jusqu'ici | 25 |
| B. | La Phase I du Programme PRESCA I | 32 |
| 1. | Contraintes principales examinées par le programme | 32 |
| 2. | Objectifs des réformes stratégiques | 34 |
| 3. | Réalisations entreprises jusqu'ici | 37 |
| C. | Le Programme PREPS | 38 |
| 1. | Principales contraintes étudiées par le programme | 38 |
| 2. | Objectifs des réformes stratégiques | 41 |
| 3. | Réalisations entreprises jusqu'ici | 43 |
| V. | CONCLUSIONS : EFFETS ET DURABILITE DES REFORMES | 45 |
| A. | Facteurs ayant influencé la mise en oeuvre des réformes | 45 |
| B. | Effets des réformes de politique | 47 |
| C. | Facteurs ayant pu avoir diminué les effets des réformes de politique économique | 52 |
| D. | Durabilité des réformes | 55 |
| 1. | Menaces à la durabilité | 55 |
| 2. | Facteurs qui accroissent les perspectives de durabilité | 56 |
| 3. | Facteurs qui peuvent réduire les perspectives de durabilité | 58 |
| VI. | LECONS A RETENIR DE L'EXPERIENCE DE L'USAID/CAMEROUN | 59 |
| | BIBLIOGRAPHIE | 65 |

ANNEXES

Annexe A : Termes de Référence

Annexe B : Liste des personnes contactées par l'équipe d'évaluation

D

ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

| | |
|---------------|---|
| AEP | Agricultural Education Program |
| AID | Agency for International Development in Washington, DC |
| AMIS | Système d'information sur le marché de l'arabica |
| API | Assessment of Program Impact |
| ARD | Associates in Rural Development, Inc. of Burlington, Vermont |
| BCCC | Bank of Credit and Commerce Cameroon |
| BCD | Banque Camerounaise de Développement |
| BIAO | Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale |
| BICIC | Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Cameroun |
| BIRD | Banque international de reconstruction et developpement/Banque mondiale |
| CamAir | Cameroon Airlines |
| CamBank | Cameroon Bank |
| CAMTOR | A coffee processing firm having industrial free zone regime status |
| CCE | Commission de la communauté européen |
| CDC | Commonwealth Development Corporation of the United Kingdom |
| CDC | Cameroon Development Corporation |
| CDSS | Country Development Strategy Statement |
| CFD | Caisse Française de Développement |
| CICC | Conseil interprofessionnel du cacao et du café |
| CIF | Coût, assurance et fret |
| CPPC | An export processing firm having industrial free zone regime status |
| CRTV | Cameroon Radio and Television |
| CTS | Comité technique de supervision |
| CUD | Centre Universitaire de Dschang |
| DFA | Development Fund for Africa |
| EAPRI | Economic Analysis and Policy Reform Implementation Office of USAID/Cameroon |
| ECAM-PLACAGES | A plywood manufacturing firm having industrial free zone regime status |
| ESF | Economic Support Fund |
| FAC | Fonds d'aide et coopération |
| FCFA | Franc de la communauté financière Africaine |
| FCR | Fonds de crédit renouvelable |
| FIDA | Fonds international de developpement agricole |
| FMI | Fond monetaire international |
| FOB | Free on Board |
| FONADER | Fonds national de développement rural |
| GRC | Gouvernement du republique du Cameroun |
| HEVECAM | Hevea Cameroun |
| ICA | International Coffee Agreement |
| IFC | International Finance Corporation |
| INTELSAT | International Telecommunication Satellite |

| | |
|--------------|--|
| IPC | Investment Promotion Center |
| LOP | Life of Project Funding |
| LPG | Loan Portfolio Guarantee |
| MAGZI | Mission d'aménagement et de gestion des zones industrielles |
| MAETUR | Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux |
| MIDENO | Mission de développement de la province du nord-ouest |
| MINAGRI | Ministry of Agriculture |
| MINDIC | Ministry of Industrial and Commercial Development |
| MINPAT | Ministry of Planning and Regional Development |
| NCRE | National Cereals Research and Extension Project |
| NOTACAM | Nouvelle tannerie du Cameroun |
| NPA | Non-Project Assistance |
| NWCA | North West Cooperative Association |
| OIC | Organisation internationale du café |
| OIT | Organisation internationale de travail |
| ONCC | Office national du cacao et du café |
| ONCPB | Office national de commercialisation des produits de base |
| ONG | Organisations non-gouvernementaux |
| ONZFI | Office national des zones franches industrielles |
| OPIC | Overseas Private Investment Corporation |
| PACD | Project Assistance Completion Date |
| PAM | Programme d'alimentation mondial |
| PAS | Programme d'ajustement structurel |
| PDB | Produit domestique brut |
| PNB | Produit national brut |
| MEDICAM | Export processor of medicinal plants, a firm having industrial free zone regime status |
| PRESCA I | Programme de réforme dans le secteur de la commercialisation agricole |
| PREPS | Programme de réforme du secteur de la transformation pour l'exportation |
| PROLEG | Produits légumineux |
| PROPALM-BOIS | A wood and forest products exporting firm having industrial free zone regime status |
| PRSSE | Programme de réforme du sous-secteur des engrais |
| PVO | Private Voluntary Organization |
| REGIFERCAM | Régie national de chemins de fer du Cameroun |
| RZFI | Régime de la zone franche industrielle |
| SAL | Structural Adjustment Loan |
| SCB | Société Camerounaise des banques |
| SFID | An export processing firm having industrial free zone regime status |
| SGBC | Société générale des banques au Cameroun |
| SIC-CACAOS | A cocoa export processing firm having industrial free zone regime status |
| SNEC | Société nationale des eaux du Cameroun |

| | |
|-----------|---|
| SNI | Société nationale d'investissement |
| SODECAO | Société de développement de cacao |
| SODECOTON | Société de développement de coton |
| SONEL | Société nationale d'électricité du Cameroun |
| SOTUC | Société des transports urbains du Cameroun |
| TSG | The Services Group |
| UCCAO | Union centrale des coopératives agricoles de l'ouest |
| USAID | United States Agency for International Development Mission in Yaounde, Cameroon |

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION

Compte tenu de la décision du gouvernement des Etats-Unis de mettre fin à son programme d'aide au développement au Cameroun, la mission de l'USAID à Yaoundé a été encouragée à présenter de manière documentée le legs de ses efforts d'assistance dans les secteurs de la santé, l'agriculture, et la réforme des politiques économiques. Cette évaluation porte sur les efforts accomplis par l'USAID en matière de réforme des politiques économiques et de mise en valeur du secteur privé. L'objet de cette évaluation consiste à déterminer la manière avec laquelle l'USAID a atteint les objectifs fixés pour le Fonds pour le développement de l'Afrique et pour la stratégie pour le développement du pays (CDSS) pour la période 1990/1994.

Cette évaluation couvre les trois activités de programme/projet suivantes : le Programme PRSSE (Programme de réforme du sous-secteur des engrais), le Programme PRESCA I (Programme de réforme du secteur de la commercialisation agricole), et le Programme PREPS (Programme de réforme du secteur de la transformation pour l'exportation). Ces activités avaient été conçues pour contribuer à l'objectif stratégique assigné à la mission d'accroître le rôle et la rentabilité du secteur privé camerounais.

L'évaluation a maintenu une distinction claire entre les *réalisations* et les *effets* des programmes en question. Nous avons défini les *réalisations* comme étant des produits directement attribuables à la fourniture et/ou à l'application de ressources de programmes/projets de l'USAID. Dans le cas des efforts de réformes de politiques économiques, les réalisations entreprises dans le cadre d'une activité peuvent être souvent redéfinies comme étant des possibilités offertes à des groupes de bénéficiaires spécifiques, et ce, grâce à la levée d'une restriction gouvernementale, un changement dans la structure d'un marché donné, ou la formulation d'un nouveau système d'intéressement. Dans de telles situations, les *effets* du programme consistent en des actions prises par des opérateurs économiques *indépendants*, en réponse aux nouvelles possibilités qui s'offrent à eux. On peut évaluer les effets grâce à des indicateurs tels qu'un accroissement des revenus de familles agricoles, des changements dans l'affiliation économique, et une amélioration de la qualité ou de la quantité des produits de transformation.

Après un examen de la situation macroéconomique au Cameroun (Section II) et après avoir établi les cadres définis par le Programme d'ajustement structurel (PAS) et celui du Fonds pour le développement de l'Afrique/CDSS en vue des réformes (Section III), la Section IV décrit dans le détail le *legs documenté* des travaux accomplis par l'USAID dans le cadre des trois activités de réforme de politiques. Elle présente et discute les principales contraintes qu'il est nécessaire de traiter, les objectifs de réformes politiques à atteindre, et les réalisations réelles entreprises jusqu'à ce jour par chacun des programmes.

La Section V, elle, présente les conclusions auxquelles est arrivée l'équipe d'évaluation pour ce qui est des effets qu'ont eu les réformes réalisées aux niveaux macro-économique, sectoriel, et bénéficiaire. Ces diverses formes d'incidence sont perçues comme étant *l'héritage* découlant des efforts accomplis par la mission dans le domaine de la réforme des politiques économiques. La section comporte en outre un examen des principaux facteurs qui ont influencé les effets et l'exécution des programmes/projets. Cette section comporte, enfin, une estimation de la durabilité des programmes des réformes économiques.

Quant à la Section VI de ce rapport, elle présente les leçons fondamentales que l'on doit, selon l'équipe d'évaluation, tirer des expériences réalisées par la mission de l'USAID au Cameroun dans le domaine des réformes de politiques.

II. CONCLUSIONS

A. Le Programme PRSSE

Les objectifs du programme étaient comme suit :

- libéralisation de l'importation et de la distribution d'engrais;
- élimination progressive des subventions d'engrais; et
- promotion de l'expansion du secteur privé dans le financement, l'importation et la distribution d'engrais.

L'objectif déclaré du programme PRSSE consistait à "assurer une disponibilité opportune d'engrais à des fins d'exportation et de cultures vivrières au coût le plus bas possible pour les agriculteurs et les autorités publiques". La stratégie adoptée à cette fin était de soutenir la libéralisation et la privatisation du système d'importation et de distribution d'engrais.

Les réalisations les plus importantes du programme PRSSE sont les suivantes :

- la libéralisation du système d'importation et de distribution d'engrais est pratiquement achevée;
- la privatisation du système d'importation et de distribution d'engrais a réalisé des progrès importants;
- le coût des engrais à la production a accusé une baisse annuelle depuis le début du programme PRSSE;

- les coûts encourus par les autorités pour la distribution d'engrais ont baissé de manière extraordinaire; et
- la livraison d'engrais se fait de manière plus opportune que sous les précédents systèmes, et les commandes exigent peu de temps pour être satisfaites.

B. Le Programme PRESCA I

L'objectif du programme PRESCA I consistait à promouvoir l'introduction de forces de marchés privées et compétitives à tous les niveaux de la chaîne du marché du café arabica, tout en évitant les coûts sociaux injustifiables. Les trois volets du programme PRESCA I devaient être les suivants :

- supprimer les obstacles à la commercialisation et les contraintes exercées par le système de la fixation des prix dans le sous-secteur du café arabica;
- renforcer la capacité de l'Association des coopératives Nord-Ouest (NWCA) de faire concurrence à d'autres négociants et transformateurs de coopératives et du secteur privé; et
- établir un environnement institutionnel à l'intention de coopératives de commercialisation autonomes et comptables.

Les réalisations du programme PRESCA I sont les suivantes :

- élimination de tous les contrôles exercés par le Gouvernement de la République du Cameroun (GRC) sur la chaîne de commercialisation du café arabica et dissolution totale de l'Office national de la commercialisation des produits de base (ONCPB);
- arrêt de l'ensemble des activités du fonds de stabilisation dirigé par le gouvernement camerounais et relatives au café arabica;
- élimination du système pan-régional de fixation des prix et mise en oeuvre d'une libéralisation totale des prix dans le sous-secteur du café arabica, à commencer par l'année de récolte 1993/1994;
- élimination des monopoles coopératifs de commercialisation du café arabica au Cameroun en 1993 et octroi d'autorisation à tous les acteurs transformateurs, et exportateurs agréés de café arabica des coopératives et du secteur privé au Cameroun de fixer leurs propres prix sur la base des conditions du marché concurrentiel;

- octroi d'autorisation à tous les acheteurs, transformateurs, et exportateurs agréés de café arabica au Cameroun de vendre leur café à tout acheteur étranger;
- établissement d'un Système d'information sur le marché du café arabica (AMIS) qui assure une transparence du marché grâce à la transmission de prix d'achat sur les marchés locaux et mondial directement aux producteurs de café arabica, pour leur permettre de prendre des décisions mieux informées;
- établissement d'un système interne plus transparent pour permettre la transmission de données sur le coût et la marge à partir des différents niveaux (coopérative agricole de production et d'exportation, ou "apex", union, et société) de la NWCA aux membres de la coopérative, comme base permettant de prendre des décisions mieux informées et de mieux habiliter les membres de la coopérative;
- établissement d'un nouveau service de commercialisation au sein de la NWCA qui a occasionné un accroissement très importants des recettes de la coopérative produites par les ventes de café arabica;
- promulgation et mise en oeuvre d'une loi nationale libéralisée sur les coopératives qui a réduit la participation des autorités camerounaises dans les coopératives de café arabica au recensement des sociétés et au contrôle de la qualité dans la commercialisation du café;
- introduction des procédures de la NWCA et de programmes de formation des membres visant à améliorer la qualité du café arabica exporté; et
- mise sur pied de modèles éprouvés de mise en oeuvre de réformes de politiques ayant réussi de manière à les soumettre à l'approbation de décideurs cherchant à introduire des réformes dans les sous-secteurs du café "robusta" et du cacao.

C. Le Programme PREPS

Le but du programme PREPS était d'aider le Cameroun à accroître ses niveaux d'investissement, d'emploi et de production et d'élargir les marchés dans son secteur de la transformation pour l'exportation. L'objectif de ce programme était de soutenir le développement et la mise en oeuvre d'un régime de zones franches industrielles (RZFI) dirigées par des particuliers et qui seraient exploitées de manière efficace et en respectant strictement l'intention et les dispositions de la loi camerounaise sur le Régime des zones franches industrielles. Le Programme PREPS a été conçu pour permettre de mettre en oeuvre des réformes introduites dans le cadre de la nouvelle loi sur le RZFI par le biais d'un Conseil d'administration de l'Office national des zones franches industrielles (ONZFI), au sein duquel

le secteur privé serait majoritaire. La mission principale du RZFI était de libéraliser des politiques relatives au secteur de transformation pour l'exportation et, ainsi, réduire la participation gouvernementale camerounaise dans ce secteur.

Les réalisations du Programme PREPS sont les suivantes :

- promulgation et dissémination de la loi établissant le RZFI camerounais (janvier 1990) et la Réglementation de mise en oeuvre du RZFI (décembre 1990);
- établissement de l'ONZFI;
- accord du statut de zones franches industrielles à neuf sociétés du secteur privé, au mois de février 1994;
- réduction du nombre des différentes agences gouvernementales camerounaises jouant un rôle direct dans l'étude et l'approbation des propositions d'investissement; et
- réduction du temps nécessaires aux sociétés pour l'obtention du statut RZFI.

III. CONCLUSIONS: EFFETS ET DURABILITE DES REFORMES

En étudiant les trois activités de programme/projet, il est important d'admettre que les trois processus politiques ont en commun certaines caractéristiques :

- toutes avaient été conçues pour aider un gouvernement désireux de mettre en oeuvre (mais avec difficulté) des réformes des politiques publiques dans les mêmes domaines, autrement dit, libéralisation des marchés et accès facilité à une participation plus grande du secteur privé à l'économie du pays;
- toutes prévoyaient un transfert du secteur public au secteur privé pour ce qui est des responsabilités relatives aux principales activités économiques;
- toutes insistaient sur des approches participatives à la formulation de politiques et à la mise en oeuvre des réformes désirées; et
- toutes faisaient appel à un emploi judicieux de l'aide de projet et hors-projet de l'USAID pour obtenir les résultats désirés.

A. Facteurs influant sur la mise en oeuvre des réformes

- Face à une crise économique croissante, les autorités camerounaises s'étaient mises à la recherche de ressources financières et de nouvelles idées pour y faire face;
- les réformes politiques soutenues par l'USAID étaient perçues par les principaux décideurs camerounais comme étant des décisions économiquement judicieuses et socialement désirables;
- les trois processus de réformes ont bénéficié d'un cadre macro-économique et légal approprié (dont elles ont, en fait, facilité la création) qui a établi le contexte nécessaire aux réformes particulières entreprises alors;
- la communauté des donateurs avait exprimé un fort soutien en faveur de l'établissement d'un meilleur cadre macro-économique et légal et ses membres les plus importants avaient exprimé un soutien actif pour les processus de réformes spécifiques entreprises à l'initiative de l'USAID lesquelles n'ont, en aucun cas, fait l'objet d'une opposition active de la part d'un des donateurs les plus importants;
- les processus de réformes qui ont été menés à bien étaient dirigés par des groupes de travail réunissant des responsables gouvernementaux camerounais, le personnel de la mission de l'USAID, et des membres du secteur privé jouissant tous d'une formation et d'une expérience professionnelles de qualité et, pour la plupart, d'un degré de motivation élevé;
- les processus de réformes qui ont le mieux réussi étaient ceux dont les programmes de réalisation étaient extrêmement spécifiques, autrement dit, ceux qui avaient mis l'accent sur un nombre limité de mesures de réforme cruciales et interdépendantes et qui avaient évité d'éparpiller leurs efforts et leurs ressources en les consacrant à plusieurs activités n'ayant aucun lien entre elles;
- les processus de réformes ont été conçus et mis en oeuvre suivant une approche basée sur les itérations, la souplesse et la consultation;
- les processus de réformes ont, dans la plupart des cas, ajusté l'emploi de l'assistance technique et d'autres intrants au traitement de questions identifiées et approuvées par de hauts responsables gouvernementaux;
- les résultats des processus étaient perçus comme servant directement les hauts responsables politiques du pays et les décideurs du secteur privé;

- les processus de réformes ont adapté leurs activités d'application aux capacités financières et administratives locales et ont, par conséquent, amélioré les chances de leur durabilité; et
- les processus ont reconnu le besoin d'une participation et d'une collaboration inter-ministérielles aux niveaux régional et national, de même qu'une meilleure communication entre les agents des secteurs public et privé.

B. Impacts des réformes politiques

Les impacts les plus importants des réformes politiques ont été les suivants :

- les agriculteurs se sont avérés extrêmement sensibilisés aux liens entre les nouveaux prix pratiqués pour les intrants et les produits;
- les réformes ont amélioré les allocations de ressources effectuées sur la base de réactions plus claires des marchés;
- les réformes ont accru les revenus des agriculteurs et amélioré les chances d'accroissements encore plus grands à moyen terme;
- les agriculteurs sont en train de réagir au degré de responsabilité plus élevé qui leur est confié dans la structure des coopératives et aux prix différentiels des marchandises;
- les effets de démonstration de réformes politiques réussies dans les sous-secteurs du café arabica et des engrais ont eu des impacts positifs sur les chances de libéralisation progressive d'autres filières de produits, particulièrement celles du café robusta et du cacao, et pour ce qui est d'autres systèmes d'acquisition et de distribution de produits;
- l'élimination de fait de la subvention d'engrais et l'abolition du Fonds national de développement rural (FONADER) et de l'Office national de commercialisation des produits de base (ONCPB) ont permis aux autorités camerounaises de réaliser d'importantes économies budgétaires; et
- les activités des sociétés de transformation pour l'exportation réalisées dans le cadre du RZFI ont provoqué un accroissement des investissements dans le secteur, produit des recettes d'exportation, et créé de nouveaux emplois.

C. Durabilité des réformes

L'équipe d'évaluation estime que la durabilité des réformes économiques est sujette aux menaces potentielles suivantes :

- si la détérioration économique se poursuit et si l'impasse politique continue à paralyser les possibilités d'un accroissement des investissements, le gouvernement pourrait en être tellement affaibli que cela empêcherait en fait la mise en oeuvre des nouvelles politiques de réforme et/ou l'application de la nouvelle législation;
- les gains découlant de la récente dévaluation, qui ont amélioré la profitabilité des entreprises dans les trois domaines de réalisation des réformes, pourraient être neutralisés, si les autorités du pays ne peuvent contrôler les pressions inflationnistes et les accroissements des coûts dans le domaine économique;
- dans le cas où il est possible de consolider les gains des réformes et de la dévaluation, le potentiel accru de prélèvement de rentes dans les trois domaines subissant les réformes pourrait fortement inciter le régime en place à mettre fin aux réformes en cours pour préserver les acquis d'une élite privilégiée;
- la prédominance d'entreprises sous contrôle étranger collaborant dans l'importation des engrais (ainsi que dans le cadre du régime RZFI) offre l'occasion aux ennemis des réformes d'imposer de nouveau des contraintes en ayant recours à des arguments nationalistes;
- les opérateurs les plus importants du secteur privé qui, dans le passé, ont bénéficié de relations privilégiées pourraient être tentés de réinstaurer l'émergence d'un monopsonne pour les engrais et le café arabica -- ou, plus probablement, empêcher l'extension des réformes politiques à d'autres filières d'intrants ou de marchandises -- sous couvert de prétendues politiques appelant à "appliquer les réformes de manière progressive", ou à "faire preuve de moralité dans les rapports avec les agriculteurs" et/ou parlant du "besoin de se comporter de manière professionnelle";
- si les coopératives réalisent qu'elles ne peuvent être concurrentielles compte tenu de la nouvelle réglementation en vigueur dans les marchés libéralisés, elles peuvent demander au gouvernement camerounais de les aider à faire face à la concurrence et à leur accorder des concessions spéciales à cause du rôle quasi-social qu'elles jouent au nom des populations rurales; et
- si la tendance à la baisse des prix mondiaux des principaux produits d'exportation continue, les producteurs pourraient ne pas être incités à maintenir la production de café arabica et les entreprises de transformation pour

L'exportation pourraient ne voir aucun avantage à poursuivre leur commerce, en dépit des réformes politiques déjà en place.

L'équipe d'évaluation estime qu'il existe plusieurs facteurs qui rendent improbable un volte-face sans difficulté de la politique de réformes entreprises dans les secteurs des engrais et du café arabica. Parmi ces facteurs, notons les suivants :

Facteurs à court terme

- Le gouvernement camerounais a dû absorber des pertes financières dévastatrices enregistrées dans ses interventions dans l'économie du pays et, compte tenu de la gêne fiscale dans laquelle il se trouve, ne peut se permettre des dettes supplémentaires provenant d'une mauvaise gestion économique;
- les conditionnalités attachées au décaissement d'une aide financière dans le cadre de l'accord de confirmation actuel passé avec le FMI et des Programmes d'assistance spéciale de la Banque mondiale constitueront un obstacle important qui empêchera le gouvernement camerounais de revenir sur sa décision de poursuivre les réformes de libéralisation et de privatisation;
- le ministère du Développement industriel et commercial (MDIC) apparaît comme une force positive importante poussant à l'extension des activités de réforme entreprises dans les sous-secteur des engrais et du café arabica à d'autres filières importantes;
- certains éléments de la communauté d'affaires locale opposés aux réformes ne semblent pas encore avoir mis sur pied une stratégie efficace pour les faire annuler, à la lumière des effets de démonstration de réformes réussies dans les sous-secteurs des engrais et du café arabica et de l'action menée par des décideurs gouvernementaux de haut rang en faveur de l'entreprises de réformes similaires dans d'autres filières de marchandises; et
- il semble maintenant que les principales agences françaises d'aide au développement supportent l'extension de réformes de politiques similaires à celles adoptées pour les engrais et le café arabica aux filières de commerce: libéralisation des intrants agricoles et des marchandises d'exportation (café robusta et cacao). Qui plus est, le gouvernement français a pris deux mesures essentielles visant à préserver les avantages de la récente dévaluation du franc CFA et à renforcer les pressions en faveur d'un ajustement structurel.

Facteurs à long terme

- La dévaluation a accru la profitabilité potentielle de toutes les entreprises camerounaises de marchandises orientées vers l'exportation, même en l'absence de changements significatifs dans les prix mondiaux;
- les réformes de politiques ont déjà établi de nouveaux groupes d'intérêts ayant des enjeux économiques et financiers vitaux dans le système de marchés libéralisés;
- la situation des agriculteurs au sein des filières de marchandises a changé de manière remarquable durant le processus de réforme, et ce, pour trois raisons fondamentales : d'abord, les agriculteurs ont été de plus en plus sensibilisés aux liens entre les prix mondiaux et les prix à la production; ensuite, nombreux sont maintenant ceux qui se sont rendus compte qu'ils ont de meilleures chances d'accroître leurs revenus dans un meilleur environnement de marché; et, enfin, les récentes révisions de la loi sur les coopératives ont rendu plus forts et plus sûrs les agriculteurs, qui, aujourd'hui, sont devenus plus agressifs dans leur exigence que leurs organisations fassent un travail de meilleure qualité; et
- compte tenu des degrés de transparence plus grands qui existent dans les systèmes de fixation de prix et les systèmes internes de comptabilité des prix de revient, il est devenu beaucoup plus difficile pour les autorités gouvernementales et/ou pour les opérateurs du secteur privé opposés à plus de concurrence de recourir aux vieux arguments usés d'un passé "paternaliste" pour imposer une nouvelle fois leurs contrôles sur l'environnement de marchés libéralisés.

IV. LEÇONS TIREES DE L'EXPERIENCE USAID/CAMEROUN

- La réforme de politiques et, en particulier, la mise en oeuvre d'activités de privatisation sont grosses consommatrices de main-d'oeuvre, spécialement au niveau de la communauté;
- les approches sectorielle et transversale pour réformer les politiques gouvernementales ne sont pas, par essence, antagonistes et peuvent souvent être synergiques;
- l'échelonnement des réformes de politiques de fixation des prix des intrants et des produits d'une filière de marchandises donnée est extrêmement important si l'on veut obtenir aussi bien une production plus importante qu'un emploi plus poussé des intrants de base;

- tout changement de politique réussi tend à être évolutionnaire, et non pas révolutionnaire;
- tout changement de politique réussi exige la participation et le soutien d'un cadre de hauts responsables gouvernementaux qui considèrent ce processus comme quelque chose qui leur sera utile;
- lorsque l'on tente d'introduire et de mettre en oeuvre des réformes de politiques, il est vital que seul un nombre minime d'institutions soit directement impliqué dans le processus;
- il est impératif que toute réforme politique importante soit fondée non pas sur des généralités ou des hypothèses non-vérifiées, mais plutôt sur la collecte et l'analyse de données valables obtenues sur le terrain; plus la réforme politique est compliquée, et plus l'obtention de données fiables et l'entreprise d'une analyse de qualité supérieure deviennent importantes pour le processus;
- souvent, les distinctions faites entre les approches "du sommet à la base" et "à partir de la base" adoptées dans la formulation de politiques étaient purement artificielles, c'est-à-dire que toute réforme politique réussie exige un soutien et un engagement autant de la part de la communauté que de celle des hauts responsables gouvernementaux;
- il est nécessaire que tout programme politique soit précisément concentré dans sa conception et que les activités de sa mise en oeuvre découlent logiquement des réformes spécifiques que l'on veut entreprendre;
- tout processus de réformes politiques exige habituellement le soutien de plus d'un donateur important, c'est-à-dire que si l'USAID fait partie d'un groupe de donateurs, il est critique que la mission coordonne ses activités de manière étroite, et à toutes les étapes de la conception et l'exécution du processus, avec tous les autres donateurs appropriés;
- un emploi judicieux de l'aide hors-projet et de projet peut s'avérer un outil efficace et utile dans la conception et la mise en oeuvre de programmes de réformes politiques, en particulier, lorsqu'il est conjugué à la force d'une idée dont l'heure a sonné; et
- bien que ces leçons pourraient s'appliquer à la plupart des efforts visant à changer le cours des choses, il est important de garder à l'esprit que les activités de réformes politiques ont lieu dans des contextes géographiques, sociaux et sectoriels spécifiques, et donc, l'USAID ferait mieux d'approcher chaque effort de collaboration comme un cas à part qui exige une conception qui lui est propre.

I. INTRODUCTION

A. **Objet de l'évaluation**

A la lumière de la récente décision du gouvernement américain de mettre fin, d'ici la fin de l'année 1994, à son programme d'aide au développement au Cameroun, la mission de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) à Yaoundé a été encouragée à présenter sous forme documentaire les résultats de sa présence dans le pays. En conséquence, la mission a passé des marchés en vue de la réalisation de trois évaluations d'impact indépendantes des activités les plus importantes, dans le cadre de la stratégie pour le développement du pays (CDSS) pour les exercices allant de 1990 à 1994. Ces évaluations sont censées se concentrer sur les efforts de l'USAID pour lancer, guider et soutenir des activités de développement dans les domaines de la santé, l'agriculture, et la réforme de la politique économique.

La présente évaluation des efforts entrepris par l'USAID dans le domaine de la mise en valeur du secteur privé au Cameroun tente de déterminer la manière avec laquelle l'agence a atteint les objectifs fixés pour le Fonds de développement pour l'Afrique (DFA) et la CDSS de la mission. Dans cette évaluation, il est également tenu compte des effets de la récession économique et de l'instabilité politique au Cameroun sur la capacité de l'USAID à mettre en oeuvre son programme et à réaliser les objectifs fixés.

Le but de cette évaluation d'impact consiste à documenter et à analyser les effets globaux des mesures pour réformer les politiques économiques, entreprises avec le soutien de l'USAID et visant à accroître le rôle du secteur privé dans l'économie camerounaise. Cette évaluation couvre de manière spécifique les trois activités de programme/projet de la mission (le Programme de réforme du sous-secteur des engrais ou PRSSE, le Programme de réforme du secteur de la commercialisation agricole ou PRESCA I, et le Programme de réforme du secteur de la transformation pour l'exportation ou PREPS) qui ont été conçues pour contribuer à l'objectif stratégique de la mission qui était d'accroître le rôle et l'efficacité du secteur privé camerounais.

B. **Méthodologies utilisées**

1. Définition des termes clés

Comme indiqué dans les termes de référence établie pour l'équipe chargée de l'évaluation (cf. Annexe A), le présent rapport a été commandé par la mission de l'USAID au Cameroun pour fournir une évaluation indépendante des effets des trois programmes de réformes politiques au Cameroun.

Dans le but d'accomplir la mission qui lui a été confiée, l'équipe d'évaluation a tenté de maintenir une distinction claire entre les *réalisations* et les *impacts* des programmes en question. Nous avons défini le terme "*réalisations*" comme étant l'ensemble des produits que l'on peut directement attribuer à la fourniture et/ou à l'utilisation de ressources de programme/projet de l'USAID, telles que des dons en espèces, une assistance technique, un débat politique avec des spécialistes, et une formation de participants.

Dans le cas des mesures de réforme de la politique économique, les réalisations d'une activité donnée peuvent souvent être identifiées comme étant des possibilités offertes à des groupes de bénéficiaires spécifiques grâce à la levée d'une restriction gouvernementale, des changements introduits dans la structure du marché, ou la formulation d'un nouveau système d'intéressement, autrement dit, les agriculteurs peuvent acheter leurs engrais à des prix plus convenables ou d'une manière plus opportune grâce à la création de conditions de marché plus concurrentielles; les coopératives peuvent vendre leurs produits transformés directement à des acheteurs étrangers; les entreprises qualifiées du secteur privé peuvent exploiter des commerces dans le cadre de la nouvelle réglementation instituée par un régime de zones franches industrielles.

Dans de telles situations, les mesures prises par des acteurs économiques *indépendants* en réponse aux nouvelles possibilités offertes par des réformes politiques réussies représentent les *impacts* du programme. Ceux-ci peuvent être mesurés par des indicateurs tels que des accroissements dans les revenus des familles d'agriculteurs, des changements dans l'affiliation économique, une amélioration de la qualité ou de la quantité des produits transformés à des fins d'exportation, etc.

2. Méthodologie

Pour réaliser cette évaluation, les consultants ont entrepris une étude fondamentale de la documentation disponible sur chacune des trois activités. Ils ont également pu s'entretenir avec bon nombre de personnes importantes qui ont pris part aux activités de réformes durant les sept dernières années. Ils ont enfin pu observer tout une gamme d'activités durant les visites effectuées sur les sites d'exécution des programme/ projet dans les provinces camerounaises du centre, de l'ouest, de l'est, du nord-ouest, et du littoral, comme ils ont pu assister à une session consacrée à l'Examen intra-annuel de la Programme de reforme du secteur de la commercialisation agricole (PRESCA I).

3. Agencement du rapport

La Section II de cette évaluation présente un aperçu de l'évolution du cadre macro-économique global du Cameroun au cours de la période 1987/1994, couvrant ainsi toute la période consacrée à la conception et à la mise en oeuvre de la CDSS 1990/1994 de l'USAID et les trois activités de programme/projet évaluées.

La Section III place les activités de réformes économiques de la mission entreprises avec les autorités camerounaises dans le contexte du programme DFA de l'AID et de la CDSS de la mission elle-même. La section examine aussi les bases analytiques nécessaires à la conception et à la mise en oeuvre des interventions de réformes politiques PRSSE, PRESCA I, et PREPS, et identifie les contraintes principales que l'on soupçonne de gêner une croissance économique élargie soutenue et dirigée par le marché au Cameroun.

La Section IV décrit de manière détaillée ce que l'on pourrait appeler le *legs documenté* des travaux réalisés par l'USAID dans les trois programmes de réformes politiques exécutés au Cameroun. La section présente les grandes lignes de chacune des activités ainsi que les contraintes-clés à résoudre, les objectifs de réforme politique que chacune doit atteindre, et les réalisations effectuées jusqu'ici.

La Section V présente les conclusions de l'équipe d'évaluation sur les impacts des réformes entreprises aux niveaux macro-économique, sectoriel, et des bénéficiaires. L'équipe d'évaluation considère ces aspects comme étant l'*héritage vivant* des efforts accomplis par la mission dans le domaine des réformes des politiques économiques. La section offre, par ailleurs, un examen des principaux facteurs qui ont influencé les impacts et la mise en oeuvre des programmes/projets. Elle comporte, enfin, une évaluation de la durabilité des programmes de réformes économiques.

La Section VI du rapport, quant à elle, offre les leçons essentielles que l'on doit, selon l'équipe d'évaluation, tirer des expériences de la mission de l'USAID/Cameroun dans le domaine des réformes de politiques. L'intention ici est de tirer les leçons à retenir dans la poursuite de l'objectif stratégique de l'AID, qui vise à promouvoir, d'une part, une croissance économique soutenue, fondée sur le principe du marché, et, d'autre part, la mise en valeur du secteur agro-alimentaire dans les pays en développement.

II. RAPPEL DES FAITS

A. Cadre physique

Le Cameroun est un pays jouissant de ressources naturelles abondantes et d'un climat doux. Sa superficie s'étend sur 475 000 kilomètres carrés et compte plusieurs zones agro-écologiques distinctes : la Plaine du Nord, qui a un climat soudano-sahélien et entre 500 et 1 200 mm de précipitations par an; le Massif de l'Adamaoua caractérisé par son climat guinéen, ses précipitations annuelles de l'ordre de 1 200 à 1 600 mm, et une altitude moyenne de 1 100 m; les Hauts-plateaux de l'Ouest, où les précipitations varient chaque année entre 2 000 et 3 000 mm de pluie; le Plateau Sud-Sud-Est, qui a un climat de forêt humide et des précipitations variant entre 1 600 et 2 000 mm de pluie par an; et, enfin, les Plaines côtières qui, outre un climat humide, comptent des précipitations annuelles de plus de 3 000 mm de pluie.

Le Cameroun est un pays riche en ressources naturelles accessibles. Bon nombre parmi les régions agricoles du pays ont des sols très fertiles d'origine volcanique. Cependant, celles qui sont situées sur des pentes raides subissent aujourd'hui une érosion rapide. La forêt naturelle couvre près de 200 000 kilomètres carrés du territoire national et abrite une faune et une flore uniques que l'on doit préserver et des bois tropicaux précieux destinés à l'exploitation commerciale. Quoique le rythme d'exploitation de la forêt soit en hausse, aucun danger immédiat ne menace son intégrité globale. Le pays a des ressources hydrauliques abondantes qui offrent un énorme potentiel pour l'énergie hydroélectrique et l'irrigation. Au large des côtes nationales, il y a des gisements pétroliers et de gaz naturel permettant une exploitation à des fins commerciales. Les champs pétroliers sont en exploitation depuis 1977, mais il est probable que les sources de production actuelles s'épuisent d'ici la fin de la décennie. Le pays produit également d'autres minéraux, parmi lesquels la bauxite et le minerai de fer. Finalement, le port en eau profonde de Douala offre un accès facile et régulier aux principales voies du trafic maritime global.

B. Contexte socio-économique

La vaste gamme climatique du pays permet l'existence d'un secteur agricole tout aussi varié. La gamme des cultures vivrières pratiquées compte le millet et le sorgho, dans le nord qui a un climat plus sec, le maïs, le manioc et la pomme de terre, dans la région centrale et sur les hauts-plateaux, et, enfin, la banane plantain, les racines alimentaires, et les racines tubéreuses, dans le sud humide. Les cultures destinées à l'exportation varient également : on compte une production substantielle de coton dans le nord, production de thé et de café arabica, dans les hautes terres des provinces de l'ouest et du nord-ouest, ainsi qu'un ensemble de cultures tropicales humides (café robusta, cacao, caoutchouc, huile de palme, banane, et bois) dans les terres basses du sud.

Soixante-dix pour cent de la population camerounaise (12 millions d'habitants) vivent de l'agriculture, y compris les cultures, le bétail, la chasse et la pêche. Bien que la superficie des terres cultivables soit suffisamment vaste (près de 2,3 millions d'hectares sur les 15 millions que compte le pays sont cultivés aujourd'hui), et en dépit d'un chômage urbain important et croissant, le pays a connu, depuis l'indépendance, un taux élevé de migration vers les centres urbains. Ce phénomène touche un nombre particulièrement important parmi la population masculine, notamment les hommes ayant atteint un certain niveau d'éducation.

Les ressources humaines du Cameroun sont plus développées que celles de la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne. Le pays jouit d'un taux d'alphabétisation élevé (68% dans les années 80) et de taux de scolarisation importants (plus de 100% de la catégorie d'âge dans les écoles primaires, à cause du grand nombre d'élèves trop âgés, et 23% de la catégorie d'âge pour le secondaire). Au niveau du primaire, les filles ont pratiquement autant accès que les garçons à l'éducation, mais, dans le secondaire, cet accès tend quelque peu à baisser. La crise économique aiguë, qui a frappé le pays durant les huit dernières années, a menacé de faire obstacle aux progrès réalisés jusque-là dans le développement des ressources humaines, en exerçant des pressions sur les budgets de l'éducation. Elle a également fait apparaître un accent exagéré mis sur les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur.

C. Contraintes importantes subies par une croissance économique élargie

1. Contraintes de marchés

Le déclin économique subi par le Cameroun depuis le milieu des années 80 prouve les limites et la vulnérabilité d'une stratégie de croissance économique fondée presque entièrement sur l'extraction des ressources naturelles. Avec la Côte d'Ivoire, le Cameroun était bien considéré par les agences de développement, durant les années 70 et au cours des premières années de la décennie suivante. Les deux pays produisaient des marchandises non-transformées et destinées à l'exportation, tout particulièrement vers les pays industrialisés. A l'époque où les prix des marchandises connaissaient une croissance illimitée et où les recettes pétrolières étaient tellement considérables qu'elles pouvaient répondre à tous les besoins, le Cameroun pouvait se permettre d'avoir des politiques économiques peu appropriées. Lorsqu'en 1986, les prix du pétrole, du café et du cacao ont commencé à connaître une période de baisse persistente, il n'y avait aucune activité économique anticyclique suffisamment importante pour empêcher que toute l'économie ne s'en ressente.

Contrairement à la Côte d'Ivoire, le Cameroun ne compte aucune culture d'exportation importante, le cacao excepté, dans laquelle il dispose d'une part significative du marché. Mais, même dans ce cas, la stratégie pour le développement du pays (CDSS) de la mission de l'USAID au Cameroun (USAID, 1989, page 8) indique que des quantités plus grandes de cacao auraient pu être vendues sur les marchés mondiaux, si la production avait augmenté durant la dernière décennie, compte tenu des caractéristiques avantageuses de la variété

camerounaise de cacao. Cela signifie que le pays aurait pu adopté une politique d'expansion de la production fondée sur une demande hautement élastique pour son café et son cacao.

En dépit d'un ensemble de conditions inhabituellement favorables (immense potentiel d'énergie hydroélectrique, bonnes infrastructures portuaires, base agricole diversifiée) qui aurait pu donner lieu à un avantage comparatif en terme de valeur ajoutée de transformation des matières premières intérieures, le Cameroun n'a jusqu'ici pas été en mesure de développer un secteur de la manufacture exploitant les ressources naturelles qui soit dynamique et profitable. Cela est surtout dû à un ensemble de politiques qui ont fait s'évanouir les chances du Cameroun d'augmenter la valeur des produits de ses industries extractives.

2. Contraintes politiques

L'appartenance à la Zone Franc et ses conséquences

Jusqu'au mois de janvier 1994, le Cameroun a souffert d'une surévaluation croissante du franc CFA (FCFA), à mesure que le dollar américain, monnaie dans laquelle les prix mondiaux des marchandises sont libellés, baissait par rapport au franc français (F) et, par conséquent, compte tenu du lien de parité fixe F/FCFA, par rapport au franc CFA. Cela signifie que, de plus en plus, les exportations camerounaises devenaient non-concurrentielles sur les marchés mondiaux, et les importations de l'étranger jouissaient d'un avantage sur les produits camerounais vendus sur les marchés locaux. La chute des prix à l'exportation, en 1986, n'a par conséquent pas été compensée par une baisse de contrepartie du taux de change, pendant une période de près de dix ans. Cependant, la dévaluation de 50% du franc CFA, en janvier 1994 (lorsque la parité F/FCFA est passée de 1 pour 50 à 1 pour 100), survenant avec une décennie de retard pour le Cameroun, pourrait encore dynamiser les secteurs commercialisables de l'économie et la rendre plus sensible au marché mondial.

"Libéralisme planifié"

La participation du gouvernement dans l'économie du pays s'est faite de deux façons différentes : d'abord, par participation directe dans les activités de production à travers des entreprises publiques ou des compagnies parapubliques sous contrôle partiel, ensuite, par voie de promulgation de réglementations gouvernementales qui restreignent toute activité économique légale, publique ou privée. C'est l'absence de confiance ressentie à l'égard des excès potentiels du capitalisme qui ont, à l'origine, motivé les deux éléments de cette orientation politique. En théorie, les fonctionnaires altruistes devaient protéger l'intérêt du peuple contre les entrepreneurs rapaces.

Le secteur parapublic a dominé l'économie moderne du Cameroun. Lorsque l'économie se portait bien, cette situation n'était pas considérée comme sérieuse et les pertes des entreprises parapubliques étaient compensées par des subventions gouvernementales, qui étaient imputées à l'activité sociale, plutôt qu'économique. Lorsque, cependant, la situation économique empira avec la chute des prix des marchandises, il devint difficile de maintenir le

niveau de subventions et, la rareté des ressources aidant, il fallut se rendre compte de la nécessité de faire des choix économiques fondamentaux. Dans la mesure où la dette gouvernementale croissante comprenait également un volet devises étrangères, il devint nécessaire de solliciter l'aide des institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Inévitablement, ces institutions ont identifié les entreprises parapubliques comme étant l'une des sources les plus importantes de l'affaiblissement de l'économie du pays.

La réglementation gouvernementale en vigueur pour les entreprises privées s'appliquait de manière systématique et globale et confondait souvent toute distinction entre entreprises publiques et compagnies privées. L'Etat était impliqué dans chaque aspect de la vie des affaires, des règlements complexes applicables aux sociétés à une réglementation définissant la manière avec laquelle les entreprises pouvaient faire faillite, en passant par un code du travail incommode. Qui plus est, le gouvernement insistait souvent pour obtenir une participation au capital social des sociétés importantes, surtout celles où le contrôle étranger était significatif. Toutes ces lois et réglementations ont provoqué des coûts de production élevés inhérents et un manque de concurrence sur les marchés aussi bien intérieur que celui de l'exportation.

Une politique fiscale mal conçue

La période de croissance rapide que le Cameroun a connu, avant 1986, a produit d'énormes ressources financières pour le gouvernement, surtout après 1978, lorsque le pays commença à exporter des quantités substantielles de pétrole. A l'origine, les autorités gouvernementales avaient prévu d'économiser une grande partie des recettes d'hydrocarbures et les placer dans des comptes extra-budgétaires, de manière à fournir des fonds au développement à long terme. Malheureusement, ces comptes n'étaient pas suffisamment protégés contre l'accès par les autorités, lesquelles finirent par y puiser pour couvrir les déficits, dès lors que les prix du pétrole et des autres biens ont chuté au cours de la moitié des années 80. Ainsi, au lieu d'assurer un flot continu de ressources d'investissement, ces comptes extra-budgétaires ont permis aux autorités camerounaises de couvrir leurs coûts d'exploitation récurrente et de subventionner pendant une certaine période des entreprises parapubliques non-performantes et éviter, ainsi, la responsabilité fiscale de leur mauvaise gestion et les pressions provoquées par les réajustements macro-économiques.

Dans ce contexte, le gouvernement camerounais avait utilisé une tranche trop importante des généreuses recettes pétrolières pour accroître le volume des dépenses récurrente, particulièrement la masse salariale de la fonction publique. Cela signifiait que, lorsque la phase d'expansion économique s'acheva brutalement, le déséquilibre fiscal s'en était retrouvé encore plus difficile à résoudre. Finalement, le gouvernement camerounais a passé le fardeau de sa mauvaise gestion à l'économie non-gouvernementale, en ne réglant simplement pas les traites qu'il devait aux fournisseurs locaux et en ne remboursant pas les subventions aux entreprises parapubliques déficitaires.

L'accès facile par le gouvernement et les entreprises parapubliques au crédit disponible dans le système bancaire voulait dire qu'il était plus facile pour le gouvernement de réduire ses versements bancaires et accumuler des arriérés auprès des banques que de s'imposer une discipline fiscale, soit en réduisant le niveau de ses dépenses et des subventions des sociétés parapubliques, soit en accroissant les revenus. Cette situation a été facilitée par la participation du gouvernement au contrôle des principales banques du pays. Cela a provoqué dans le secteur bancaire une crise de liquidité qui dure encore et qui constitue une contrainte de plus exercée sur l'activité économique privée. On trouvera dans le tableau 1 un récapitulatif des principaux indicateurs macroéconomiques pour le Cameroun.

Tableau récapitulatif No. 1
Indicateurs macroéconomiques pour le Cameroun
(en milliards de francs CFA 1988/1989)

| Indicateur macroéconomique | 1988/89 | 1990/91 | 1991/92 | 1992/93 | 1993/94 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| PIB | 3 341 | 2 909 | 2 749 | 2 669 | 2 608 |
| Consommation | 2 849 | 2 536 | 2 468 | 2 410 | 2 322 |
| Investissements | 552 | 366 | 302 | 286 | 291 |
| Exportations | 555 | 487 | 441 | 410 | 401 |
| Pétrolières | 247 | 277 | 229 | 200 | 162 |
| Non-Pétrolières | 308 | 210 | 213 | 211 | 239 |
| Importations | 520 | 390 | 379 | 364 | 381 |
| Balance commerciale | 35 | 97 | 62 | 46 | 20 |
| Solde courants | -213 | -184 | -220 | -250 | -276 |
| Recettes publiques | 563 | 470 | 472 | 437 | 471 |
| Dépenses publiques | 731 | 702 | 644 | 650 | 638 |
| Taux de croissance réels (année par année) | | | | | |
| PNB | | -12,9 | -5,5 | -2,9 | -2,3 |
| Consommation | | -11,0 | -2,7 | -2,4 | -3,7 |
| Investissements | | -33,7 | -17,5 | -5,3 | 1,7 |
| Exportations | | -12,3 | -9,4 | -7,0 | -2,2 |
| Importations | | -25,0 | -2,8 | -4,0 | 4,7 |
| Recettes publiques | | -16,5 | 0,4 | -7,4 | 7,8 |
| Dépenses publiques | | -4,0 | -8,3 | 0,9 | -1,8 |
| Indicateurs en tant que pourcentage du PNB | | | | | |
| Balance commerciale | 1,05 | 3,33 | 2,26 | 1,72 | 0,77 |
| Solde courants | -6,38 | -6,33 | -8,00 | -9,37 | -10,58 |
| Dépenses publiques | 21,88 | 24,13 | 23,43 | 24,35 | 24,46 |

III. RESOLUTION DES CONTRAINTES

A. Le Programme d'ajustement structurel du Cameroun (PAS)

Vers la fin des années 80, la communauté financière internationale avait admis que des contraintes de marchés et de politiques finiraient par vouer le Cameroun à une stagnation économique ou même pire. Par conséquent, elle se mit d'accord sur un programme destiné à aider le Cameroun à apporter des ajustements structurels fondamentaux. Le premier PAS fut négocié en 1989 et fut soutenu par un prêt à l'ajustement structurel (PAS) accordé par la Banque mondiale et par un Accord de confirmation signé avec le FMI. Il était convenu que la Banque mondiale fournisse au gouvernement camerounais des ressources financières jusqu'à hauteur de 150 millions de dollars US, en contrepartie de progrès significatifs réalisés dans les domaines suivants :

- libéralisation du commerce intérieur, des prix et de la commercialisation des exportations;
- libéralisation du commerce extérieur;
- réforme de la gestion des entreprises publiques et parapubliques;
- contrôle des dépenses du secteur public;
- révision de la législation sur le travail, les investissements, la foresterie et les coopératives;
- réforme de la fonction publique.

On trouvera dans le tableau 2 les conditionalités attachées aux décaissements financiers, comme prévues par le PAS.

Les deux premières tranches prévues par le PAS furent décaissées en 1989 et 1991, respectivement. A compter du mois de mars 1994, toutes les conditionalités fixées pour débloquent la troisième tranche du PAS avaient été satisfaites. Mais, comme le gouvernement camerounais avait auparavant manqué de satisfaire aux conditions fixées par l'Accord de confirmation signé avec le FMI, et que ses privilèges dans le cadre de cet accord avaient dû être retirés, la Banque mondiale attendait, au début du mois de mars 1994, de savoir si un nouvel Accord de confirmation serait signé avec le FMI, avant de débloquent les fonds de la troisième tranche PAS.

Le nouvel Accord de confirmation fut signé le 14 mars 1994. Cet accord ouvrit la voie à la communauté internationale pour fournir au Cameroun des crédits estimés à près de 2,5 milliards de dollars US. Le solde de 50 millions de dollars US de la troisième tranche du PAS a maintenant été débloquent, et le Cameroun se prépare actuellement à une réunion avec les membres du Club de Paris pour étudier avec eux un autre rééchelonnement de sa dette.

Tableau récapitulatif No. 2

Le Programme d'ajustement structurel

| | | |
|----------------------------|---|---|
| Première Tranche | : | 50 millions de dollars US avec décaissement à la date d'entrée en vigueur du prêt en novembre 1989. |
| Seconde Tranche | : | 50 millions de dollars US avec déblocage prévu en mars 1990. Déblocage réel en juin 1991. |
| Précédent aux conditions : | | |
| 1. | | Adoption du budget des finances pour 1990/1991 avec <u>baisse des dépenses et accroissement des recettes</u> . |
| 2. | | Etablissement d'un <u>système de suivi</u> du programme d'investissements publics. |
| 3. | | Réforme des entreprises publiques, incluant la <u>signature de contrats de performance</u> avec la SODECAO, la HEVECAM, l'ONCPB, la SONEL, la SNEC et l'Office Céréalière. |
| 4. | | Réforme du système bancaire avec <u>liquidation</u> de la CAMBANK la BCD et le FONADER et <u>restructuration</u> de la SCB, la SGBC, la BIAO et la BICIC. |
| 5. | | Fixation <u>prix à la production pour 1989/1990 avec subvention minimale par l'Etat</u> et établissement d'un <u>système de distribution des surplus de la commercialisation</u> pour les produits primaires d'exportation. |
| 6. | | Mise en oeuvre des <u>libéralisation des prix et du commerce</u> (élimination de la plupart des restrictions quantitatives sur les importations, les contrôles des prix, accès restreint au commerce et aux monopoles) et <u>meilleur cadre d'encouragement de la production et des exportation</u> (nouveau Code des Investissements). |
| 7. | | Financement convenable par le gouvernement camerounais en vue de la mise en oeuvre du Programme d'ajustement structurel. |
| Troisième Tranche | : | 50 millions de dollars US avec date de déblocage prévue pour décembre 1990. Déblocage réel en mars 1994. |
| Précédent aux conditions : | | |
| 1. | | Adoption du budget des finances pour 1991/1992 avec <u>baisse des dépenses et accroissement des recettes</u> . |
| 2. | | Plan de <u>restructuration de la fonction publique</u> avec <u>révision des bénéficiaires et des allocations de personnel</u> , nouveaux plans organiques et structurels destinés à huit ministères. |
| 3. | | Poursuite de la réforme des entreprises publiques avec <u>contrats de performance</u> pour la CAMAIR, la MATEUR, la MAGZI, la REGIFERCAM, la SODECOTON, la CDC, la SOTUC, la CRTV and la MINDENO. |
| 4. | | Réforme du système bancaire avec <u>liquidation</u> de la CAMBANK, la BCD et le FONADER; <u>restructuration</u> de la SCB, la SGBC, la BIAO et la BICIC; et un plan d'action pour la restructuration de la SNI. |
| 5. | | Réduction du rôle de l'ONCPB et <u>commercialisation privée progressive des cultures vivrières</u> . |
| 6. | | <u>Révision du Code Forestier</u> en vue d'une exploitation rationnelle et de la conservation des ressources. |
| 7. | | Poursuite de la mise en oeuvre des <u>mesures de libéralisation des prix et du commerce</u> (élimination des restrictions quantitatives sur les importations encore pratiquées et des contrôles des prix) et meilleur système d'encouragement de la production et des exportations dans le cadre du nouveau Code du Travail. |
| 8. | | Financement convenable par le gouvernement camerounais en vue de la mise en oeuvre du Programme d'ajustement structurel. |

B. Stratégie adoptée par la mission de l'USAID au Cameroun pour résoudre les principales contraintes faisant obstacle à la croissance

1. Le cadre du Fonds pour le développement de l'Afrique

L'approbation en 1987 par le président des Etats-Unis de l'Initiative destinée à résoudre le problème de la faim en Afrique (Initiative to End Hunger in Africa) et l'inauguration, plus tard au cours de la même année, du Fonds de développement pour l'Afrique avaient placé l'AID face à de nouveaux défis et lui avaient offert de nouvelles possibilités de fournir une aide au développement aux pays africains. Cette initiative établissait un lien entre la résolution du problème de la faim dans la région et la réalisation de meilleurs niveaux de croissance économique. En approuvant l'établissement du Fonds de développement pour l'Afrique, le Congrès des Etats-Unis indiquait clairement qu'il n'était plus de son intention d'accepter que l'AID poursuive la politique d'aide qu'elle avait pratiquée jusque-là sur le continent africain, mais qu'il encouragerait, plutôt, l'agence et ses missions en Afrique à profiter du cadre plus souple offert par le DFA et rendre plus cohérente et efficace l'aide au développement fournie à la région.

L'objectif global du DFA était "d'encourager une croissance économique élargie, orientée vers le marché, et durable". Cet objectif a été retenu pour refléter les hypothèses fondamentales, énoncées en page 7 d'un document rendu public au mois de mai 1989 par l'AID, et selon lesquelles "la réalisation d'une croissance plus grande dans les pays africains constitue le seul moyen de répondre de manière continue aux énormes besoins de leurs populations; l'accroissement des revenus est un élément fondamental de l'amélioration des niveaux de vie à travers l'ensemble de la région; et une croissance plus grande est nécessaire pour permettre aux secteurs public et privé d'assurer les services sociaux requis".

Dans le dessein d'appuyer l'objectif global énoncé, l'AID faisait part de son intention de mettre à profit la souplesse accrue permise par le DFA pour introduire certains changements dans ses pratiques sur le continent africain. D'abord, l'agence avait l'intention de concentrer particulièrement les ressources dont elle dispose pour le développement sur les pays africains qui auraient démontré leur détermination à entreprendre des réformes économiques, c'est-à-dire, ceux qui avaient conçu et/ou mis en oeuvre des programmes d'ajustement structurel en collaboration avec le FMI, la Banque mondiale et l'AID. Ensuite, l'AID a entrepris d'étudier de manière systématique les problèmes de pays donnés et d'établir des programmes d'aide à la mesure de leurs besoins. Et, enfin, l'agence a exprimé le souhait de voir s'établir entre elle et les autres donateurs et organisations bénévoles privées une collaboration plus grande dans le domaine de la conception et l'exécution de ses programmes.

Tout en reconnaissant les difficultés inhérentes à tout effort visant à obtenir des résultats concrets en un laps de temps assez court, l'AID s'est engagée à renforcer sa politique d'établissement de programmes d'aide fondés sur le rendement. Le but d'une telle décision était, d'une part, de rendre l'assistance au développement fournie par le gouvernement américain aussi efficace que possible, en concentrant les ressources disponibles

sur les questions considérées comme ayant une importance critique pour la prospérité du continent africain et, d'autre part, de suivre les progrès accomplis par ces pays sur la voie de la réalisation des buts fixés.

Dans le but de permettre la conception et la mise en oeuvre d'une stratégie possible destinée à soutenir la mission globale, l'AID a adopté les quatre objectifs stratégiques suivants :

- amélioration de la gestion des économies africaines grâce à une redéfinition et une réduction du rôle du secteur public et grâce à une amélioration de sa rentabilité;
- renforcement des marchés concurrentiels afin d'offrir un environnement sain à la croissance provenant du secteur privé;
- développement du potentiel en accroissements à long terme de la productivité dans tous les secteurs; et
- amélioration de la sécurité alimentaire.

Le Plan d'action du DFA établi pour l'exercice 1989/1991 soulignait l'intention de l'AID de concentrer son assistance limitée là où elle pouvait faire une différence, de traiter les causes de même que les symptômes du sous-développement, et d'aider les pays d'Afrique sub-saharienne à se pencher sur les problèmes-clés qui devaient être résolus de manière durable, afin de pouvoir partager de la manière la plus large possible les avantages de l'aide au développement apportée par les Etats-Unis. Ce Plan insistait sur l'importance des environnements aussi bien politique qu'économique, sur le rôle des secteurs privé et public, de même que sur les court et long termes.

Dans le cadre de la première stratégie, l'AID prévoyait de collaborer avec les autres donateurs pour :

- améliorer la stabilité des économies africaines grâce à une meilleure gestion de leurs dettes et de meilleures politiques fiscales et monétaires;
- réduire la participation gouvernementale dans la production et la commercialisation de biens et de services; et
- améliorer la prise de participation et la rentabilité dans la fourniture des principaux biens publics, particulièrement dans les secteurs du planning familial, la santé, l'éducation, et les transports.

Dans le cadre du second objectif, l'AID a concentré ses efforts sur la libéralisation des marchés des facteurs et des produits de base.

Quant à la concrétisation du troisième objectif de la stratégie, elle exigeait ce qui suit :

- une meilleure conservation des ressources naturelles sur lesquelles repose la productivité;
- le développement de nouvelles techniques qui permettraient une utilisation plus efficace de ces ressources; et
- une amélioration des capacités professionnelles au sein aussi bien qu'en dehors du secteur de la production agricole.

Finalement, dans le dessein de réaliser le quatrième objectif, l'AID était convaincue qu'elle se devait de se pencher sur les quatre préoccupations principales suivantes :

- d'abord, trouver les moyens pour utiliser l'aide alimentaire de manière à réduire l'instabilité qui se manifeste d'une année à une autre dans la fourniture, et peut-être, les prix des marchandises;
- ensuite, rendre les donateurs et les pays africains mieux à même de prévoir les sécheresses graves et autres situations d'urgence et d'apporter de manière opportune et efficace des secours en cas de sinistres;
- puis, trouver des moyens à court terme permettant d'accroître les revenus grâce à des programmes ciblés d'aide sociale s'adressant à ceux qui en ont le plus besoin; et
- enfin, améliorer la production et l'utilisation du secteur agricole.

C'était donc là le cadre de politique régional établi dans le cadre du Fonds de développement pour l'Afrique (DFA) et, en 1989, il constituait les "ordres de route" convenables qui avaient été remis aux missions de l'USAID en Afrique.

2. *La stratégie pour le développement du pays (CDSS) pour la période 1990/1994*

Au cours de la période qui a abouti à la conception de la CDSS pour 1990/1994 -- c'est-à-dire du début de la crise économique du Cameroun, en 1986, jusqu'en 1989 -- de la mission de l'USAID au Cameroun, celle-ci s'était rendu compte de plus en plus que :

- les contraintes exercées sur les ressources du gouvernement camerounais avaient une grave incidence négative sur la mise en oeuvre et l'impact des projets en cours menés par l'USAID;

- l'on ne pouvait s'attendre que l'économie camerounaise reprenne le chemin d'une reprise durable, sans que soient entreprises des réformes structurelles importantes; et
- les distortions existant dans l'économie du pays continueraient à empêcher les programmes de l'USAID de réaliser les objectifs déclarés.

En conséquence, et conformément au cadre défini par le DFA, la mission a déclaré que le but de sa nouvelle stratégie d'aide au développement serait d'assister les autorités camerounaises dans leur effort visant à faire retrouver à l'économie du pays une croissance économique durable et à base élargie. Cependant, afin de concrétiser ce but, la mission USAID/Cameroun a insisté pour que les trois objectifs stratégiques suivants soient réalisés :

- développement d'un secteur privé orienté vers le marché;
- réduction du rôle démesuré du secteur public; et
- accroissement de la rentabilité du secteur public.

Parmi ces trois objectifs, la mise en valeur d'un secteur privé orienté vers le marché fut considérée comme la plus haute priorité. Cette décision a été prise parce les stratéges chargés des programmes au sein de la mission étaient convaincus que le développement au Cameroun d'un secteur privé viable et orienté vers la vente constituait la clé, et la seule alternative disponible, permettant une croissance économique et une multiplication d'emplois dans le pays, à court et moyen terme, autrement dit, la période de la CDSS. Compte tenu du niveau de ressources que la mission prévoyait d'utiliser au cours de cette période, les responsables de la mission avaient estimé que la concentration sur la mise en valeur d'un secteur privé viable constituait le meilleur choix stratégique pour le programme d'aide au développement de l'USAID.

En choisissant de concentrer les ressources de l'agence de développement sur ce domaine, durant la période de la CDSS, la mission avait reconnu de manière explicite qu'en facilitant l'expansion du secteur privé au Cameroun, il lui faudrait entreprendre en parallèle des efforts visant à réduire et/ou éliminer le rôle du gouvernement -- et de ses agences parastatales affiliées -- dans la réglementation, la capitalisation majoritaire et/ou l'exploitation des entreprises commerciales. Par conséquent, dans le cadre de la CDSS, les ressources de l'USAID devaient servir à libéraliser les politiques, les statuts et les règlements identifiés comme constituant des entraves à la mise en valeur d'un secteur privé viable et au transfert des agences du secteur public à des opérateurs économiques privés des responsabilités dans les domaines de l'acquisition, la production et la commercialisation des biens et services commerciaux.

L'amélioration de la rentabilité du secteur public a été placée au troisième rang parmi les objectifs de la CDSS, surtout parce que la mission reconnaissait les difficultés inhérentes à la concrétisation de changements sensés en ne se servant que des ressources disponibles au cours de la période de la CDSS. D'un côté, la mission reconnaissait qu'il était clair que l'importance globale de la bureaucratie camerounaise avait besoin d'être réduite, tout comme devaient être réduits les coûts d'effectifs provenant de dépenses d'exploitation, dans une situation où la masse salariale représentait entre 80% et 90% du total des coûts d'exploitation. De l'autre côté, la mission était sensible à la dure réalité politique du fait que près de 180 000 fonctionnaires et 30 000 employés d'entreprises parastatales formaient la base politique réelle du régime au pouvoir, et qu'il fallait s'attendre qu'ils résistent à toutes réformes qui menaceraient sérieusement leur statut et/ou leur survie en tant que groupe socio-économique privilégié.

A cet égard, la mission disposait déjà de la preuve de l'obstination de ce groupe lorsqu'il choisissait de faire opposition ou échec à la plupart des réformes du secteur public proposées depuis 1986. En dépit de la crise économique et budgétaire extrême dont souffre le pays depuis 1989, et en dépit des pressions exercées par la Banque mondiale et le FMI, durant la négociation du Programme d'ajustement structurel du pays, le gouvernement camerounais manquait toujours aux engagements qu'il a pris de réduire les bénéficiaires des fonctionnaires et de réformer les entreprises parastatales. Les soi-disant réformes engagées dans ce secteur s'étaient en fait limitées à la signature de contrats de performance peu remarquables, qui n'ont rien fait pour changer le système sous-jacent d'intéressement au sein du secteur parapublic.

S'étant rendu compte que bien des difficultés empêchaient la concrétisation de l'amélioration de l'efficacité du secteur public grâce à une importante attaque menée de front et nécessitant un engagement sur grande échelle de ressources de l'USAID, les stratèges de la mission choisirent de poursuivre cet objectif sur une échelle plus petite et dans le cadre de l'actuel portefeuille de projets de l'USAID. L'impression qui prévalait à l'époque était que les ressources limitées disponibles, ainsi ciblées, permettraient d'exercer un effet de levier plus important. Par conséquent, la mission a tenté d'améliorer les niveaux de la capacité de rendement au sein de l'Institut de recherche agronomique et le Centre universitaire de Dschang (UCD), par le biais du Projet national de recherche et de vulgarisation dans le secteur des céréales (PNRVC) et le Projet de formation agricole (PFA), respectivement. C'est là le sujet d'une évaluation d'impact réalisée séparément par la mission.

3. Utilisation d'aide hors-projet et de projet dans la mise en valeur du secteur privé

Dans le cadre de la CDSS pour 1990/1994, la mission de l'USAID au Cameroun proposa d'exécuter son programme d'aide au développement, en réalisant tout un ensemble d'activités de projet, d'activités hors-projet, et d'activités à financement de contrepartie. Cette décision représentait une nouveauté de taille introduite dans la stratégie de la mission, dans la mesure où, avant 1989, l'ensemble du programme de l'USAID avait été un portefeuille d'aide

de projet traditionnelle répartie entre différents secteurs. Après 1989, tout le programme de la mission allait être conçu et mis en oeuvre conformément au nouveau cadre de financement, dont le domaine d'influence était plus vaste.

Pour la mission, le financement d'activités hors-projet, accordé sous forme de transferts de trésorerie réalisés en dollars US, jouissait, dans le contexte camerounais, d'un certain nombre d'avantages distincts, parmi lesquels les suivants :

- les transferts de trésorerie seraient versés assez rapidement;
- les transferts de trésorerie seraient liés aux résultats donnés par l'action gouvernementale dans l'exécution des différentes conditionnalités fixées dans le cadre du Programme d'ajustement structurel;
- le volume du programme proposé (65 millions de dollars US) serait suffisamment important pour encourager les autorités camerounaises à donner des résultats dans le cadre du Programme d'ajustement structurel;
- l'USAID conserverait le contrôle de l'utilisation des fonds transférés et pourrait ordonner que ceux-ci soient utilisés pour assurer le service de la dette intérieure du Cameroun, apportant ainsi un répit immédiat à la crise de liquidité du pays;
- les transferts de trésorerie produiraient en monnaie locale des fonds de contrepartie dont le montant équivalent projeté s'élèverait à 65 millions de dollars US; et
- les fonds de contrepartie seraient contrôlés et programmés conjointement par l'USAID et les autorités camerounaises comme crédits en monnaie locale pour soutenir la mise en oeuvre du programme et pour financer des activités de projet entrant dans la catégorie assistance, lesquelles, dans le passé, auraient dû être financées avec des dollars DFA affectés au projet.

4. Mise en valeur du secteur privé incluse dans la stratégie de la mission

Depuis 1987, la mission de l'USAID au Cameroun a conçu et exécuté une initiative de mise en valeur du secteur privé camerounais, dans le cadre du DFA, et qui a été guidé, après 1989, par la CDSS de la période 1990/1994. Les trois activités principales entreprises dans le cadre de cette initiative (les programmes PRSSE, PRESCA I, et PREPS) traitent des différents aspects de la mise en valeur du secteur privé, c'est-à-dire la réforme des opérations de transformation des facteurs, des produits et des exportations, respectivement, mais partagent plusieurs caractéristiques.

Les réformes entreprises constituaient des éléments importants mais distincts du programme d'ajustement structurel prééminent. L'approche retenue pour l'ensemble des activités a été structurée de manière délibérée de sorte qu'elle ait un volet "libéralisation" et un volet "privatisation". Toutes les activités étaient orientées de manière à provoquer une participation plus grande d'agents du secteur privé -- c'est-à-dire des particuliers, des entreprises, des coopératives, des institutions bancaires indépendantes -- dans les processus de planification et de mise en oeuvre. De plus, toutes les activités étaient conçues de manière qu'elles profitent de toute la gamme de modalités financières disponible dans le cadre du DFA.

Le programme d'ajustement structurel camerounais, examiné dans la Section II du présent rapport, offrait un cadre économique rationnel au sein duquel les principaux objectifs des réformes politiques des activités de l'USAID étaient clairement articulés et emboîtés comme éléments. On peut clairement voir des exemples de ce type de coordination comme suit :

- l'initiative spécifique du PRSSE relative aux engrais est un élément faisant partie de l'initiative PAS globale visant l'élimination progressive de l'ensemble des subventions gouvernementales des intrants agricoles et le retrait de l'Etat de toute participation directe dans l'acquisition et la distribution d'intrants;
- les initiatives de la PRESCA I ont été conçues et sont en train d'être mises en oeuvre pour démontrer les avantages que l'on peut tirer des l'élimination des contraintes exercées sur la production, la transformation, et la commercialisation par le secteur privé d'une importante marchandise d'exportation génératrice de revenus (c'est-à-dire le café arabica) conforme au programme plus global du PAS visant à libéraliser et à restructurer d'autres filières importantes de produits d'exportation (par exemple, le café robusta, le cacao, le coton et l'huile de palme) au Cameroun; et
- l'initiative PREPS visant à établir un régime de zones franches industrielles est un élément faisant partie d'un effort plus important destiné à moderniser le code des investissements national du Cameroun, à stimuler la réalisation d'investissements privés plus importants dans des entreprises camerounaises, et, d'une manière générale, à faciliter une participation plus grande du secteur privé dans l'économie locale.

Lors de la mise en oeuvre de l'approche à deux voies retenue par l'USAID pour l'entreprise de réformes politiques, deux principes sous-jacents ont guidé les processus de conception et d'exécution. le premier principe consistait à réduire au minimum les coûts sociaux associés aux réformes spécifiques entreprises. Lors de la conception et l'application, l'application de ce principe s'est traduite par des réformes progressives, par opposition à instantanées, autrement dit, des efforts visant à renforcer les opérateurs économiques actuels

touchés par les réformes, et à fournir une compensation au personnel déplacé par de telles réformes.

Le second principe faisait appel à une approche "itérative" pour programmer la mise en oeuvre. Dans ce contexte, la mission avait énormément compté sur les réactions des opérateurs des secteurs public et privé pour l'aider à programmer cette mise en oeuvre. Cet effort participatif a pu être entrepris grâce à des bilans d'activité annuels, des séminaires, des ateliers, et les contacts quotidiens entre les opérateurs, le personnel de la mission et les spécialistes assistants techniques.

D'après la stratégie de conception établie par la mission, il était entendu que la "libéralisation" comprendrait l'établissement de meilleurs régimes de politiques et environnements réglementaires applicables à des marchandises et services ciblés. Les efforts de "libéralisation", qui ont commencé en 1987 et continué depuis, ont atteint bon nombre des objectifs qui leurs avaient été assignés. Le dialogue mené avec les responsables gouvernementaux aux niveaux régional et national ont introduit et amélioré des politiques de réforme ciblant des marchés qui, à l'origine, devaient relever de la CDSS et du Programme d'ajustement structurel. La promulgation et la dissémination d'un ensemble de nouvelles lois et de décrets d'application relatifs au secteur des coopératives et les marchés d'intrants et de production ont joué un rôle déterminant dans les progrès réalisés par le pays et devant mener à une économie reposant beaucoup plus sur le marché. Plusieurs systèmes ont été mis en place pour rendre les transactions commerciales encore plus transparentes et pour mettre à la portée des opérateurs économiques, de même que les agriculteurs, des informations précises provenant de sources nationales et internationales pour leur permettre de mieux choisir l'allocation de leurs ressources et des marchandises qu'ils offrent à la vente.

Pour la mission de l'USAID, la "privatisation" figurant dans son approche progressive était censée impliquer un processus de transition, grâce auquel le secteur privé assume son nouveau rôle dans un marché. Afin de faciliter ce processus, la mission a orienté ses interventions vers la fortification des opérateurs économiques actuels, en leur offrant assistance technique et formation, en leur fournissant des informations importantes sur la nature et les implications des réformes entreprises, et en encourageant de manière active une participation plus grande du secteur privé à l'ensemble des aspects des activités de réforme.

Finalement, conformément à la décision prise en 1989, toutes les trois initiatives de réforme économique du secteur privé, c'est-à-dire les programmes PRSSE, PRESCA I, et PREPS, ont été agencés de manière à profiter de la nouvelle formule de financement offerte par les sources de crédit de projet, hors-projet, et de contrepartie, disponible dans le cadre du DFA.

IV. MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE

A. Le Programme PRSSE

1. *Contraintes principales examinées par le programme*

La décision du gouvernement camerounais de libéraliser et de privatiser le sous-secteur des engrais a été motivée par les trois raisons principales suivantes :

- le fardeau financier supporté par l'Etat et causé par les importantes subventions des engrais utilisés pour le café;
- le système de distribution des engrais, peu fiable et trop coûteux, établi sous le monopole gouvernemental; et
- l'utilisation peu idéale des engrais causée par la protection de la demande d'intrants et de l'offre de produits contre les effets des forces du marché.

Dès 1987, le gouvernement camerounais consacrait près de 6 milliards de francs CFA par an à la subvention de l'importation et la distribution de 64 000 tonnes métriques d'engrais destinées en priorité à être utilisées dans la production du café. Chaque année, l'Etat importait aussi 40 000 tonnes supplémentaires d'engrais subventionnés en vue de leur emploi dans tout une gamme de cultures, parmi lesquelles le coton (dans le nord du pays) et la banane, l'huile de palme, ainsi que l'ananas (dans la partie sud). Ces subventions représentaient à peu près un pour cent des dépenses gouvernementales. Dans les années dites "normales", ce coût était plus que compensé par les revenus de l'Etat découlant d'une taxation implicite et explicite des exportations de café. La chute des cours mondiaux du café, au cours de la moitié des années 80, a réduit l'accent mis sur les exportations de café pour l'obtention de surplus, et a dévoilé le fardeau public causé par les subventions d'engrais.

Le système de distribution d'engrais était inutilement compliqué et coûteux, autant du point de vue argent que celui du temps. Une compagnie parastatale (le Fonds national de développement rural, ou FONADER) avait la responsabilité globale du système, depuis l'estimation de la demande d'engrais jusqu'à la gestion et le paiement des produits importations et leur distribution ultérieure. Neuf agences gouvernementales ou plus étaient chargées de certaines parties du système, source garantie de problèmes. Les retards de livraison étaient fréquents, de telle sorte que les agriculteurs ne pouvaient parfois épandre leurs engrais en temps voulu, durant la période des cultures.

De nombreuses personnes connaissant bien l'ancien système soutiennent que le système administré de prix des intrants et à la production a favorisé une utilisation peu économique des engrais par les cultivateurs de café. Alors que le but de la subvention d'engrais était d'encourager l'application d'engrais aux plantes à café, il semble bien établi qu'une part importante des engrais offerts par l'ancien système pour être utilisés dans la culture du café était détournée au profit d'autres cultures, celles du maïs et des légumes, en particulier.

Par conséquent, la subvention a été "détournée" des cultures ciblées initialement et a eu sur la production de café un effet moins important que celui que l'on escomptait, bien qu'elle aurait pu avoir une incidence positive plus grande sur les revenus agricoles, si l'emploi d'engrais sur d'autres cultures avait été plus profitable que sur celle du café. Cependant, il est probable que cette subvention ait pu maintenir la production de café, en dépit des faibles prix à la production, dans la mesure où l'accès aux engrais subventionnés était conditionné aux ventes de café. Dans un tel cas, il est probable que la conservation par les agriculteurs de plantes à café soit devenue le principal arrangement de leur stratégie leur permettant d'obtenir à bon marché des engrais destinés à d'autres cultures. Toutefois, tout cela n'est que spéculation, dans la mesure où il était impossible pour les forces du marché d'indiquer la demande d'engrais suivant les cultures parce que, tout simplement, le prix et la quantité de l'offre étaient fixes. Il faudrait quand même admettre, cependant, que si la subvention d'engrais a eu sur la production de café un impact moins important que celui escompté par les autorités, son élimination aurait logiquement eu un effet moins négatif sur la production de café que ne le craignaient les autorités gouvernementales.

D'une manière générale, il est évident que le gouvernement camerounais a accepté le programme PRSSE (réforme du sous-secteur des engrais) pour des raisons primordialement budgétaires. Mis à part les économies directes réalisées du fait de l'élimination de la subvention, la dissolution du FONADER et la libéralisation des marchés d'intrants constituaient des conditions posées par la Banque mondiale au décaissement de fonds des seconde et troisième tranches de son prêt à l'ajustement structurel. Les problèmes du système de distribution étaient graves, mais les principaux acteurs au sein du gouvernement trouvaient l'ancien système dans leur intérêt et, de la sorte, n'avaient apporté leur soutien au programme qu'à contrecoeur. Il est probable que certains aient pu craindre une utilisation impropre des engrais, mais les indicateurs de rendement utilisés par le FONADER et les planificateurs officiels se limitaient à déterminer la quantité d'engrais distribuée, les bénéficiaires, et les conditions de cette distribution.

2. Objectifs des réformes stratégiques

Le but du programme PRSSE était de soutenir l'action gouvernementale visant à réaliser ce qui suit :

- libéralisation de l'importation et la distribution d'engrais;

- élimination progressive des subventions d'engrais;
- promotion de l'expansion du secteur privé dans le financement, l'importation et la distribution d'engrais; et
- fourniture d'une assistance technique et de nature autre pour soutenir les objectifs du programme.

Le but déclaré du programme PRSSE était "d'assurer dans des délais appropriés une disponibilité d'engrais à des fins d'exportation et d'emploi dans des cultures vivrières et aux prix les plus moins élevés possible pour les agriculteurs comme pour les autorités". La stratégie adoptée pour atteindre cet objectif consistait à soutenir la libéralisation et la privatisation du système d'importation et de distribution d'engrais. Les indicateurs du degré de concrétisation de cet objectif comprennent ce qui suit :

- délai de livraison et disponibilité opportune des engrais;
- utilisation d'engrais par culture;
- coût à la production des engrais; et
- coût pour le gouvernement.

Parmi les indicateurs du degré de réussite de la mise en oeuvre de la stratégie, citons les suivants :

- importance de la subvention comme pourcentage du prix à la production;
- coûts de distribution; et
- importance du rôle joué par le secteur privé dans le système d'importation et de distribution d'engrais.

La libéralisation signifiait une élimination progressive de la subvention d'engrais, la levée du contrôle des prix jusqu'au niveau de la production, et la libération des importateurs individuels pour leur permettre de déterminer les quantités d'engrais voulues.

La privatisation devait se faire en liquidant le FONADER, abolissant le monopole gouvernemental sur le contrôle des importations et de la distribution, et en encourageant les importateurs, les distributeurs et les intermédiaires financiers privés.

Alors que la réduction ou l'élimination du rôle de l'Etat pouvait devenir réalité grâce à une signature au bas d'un document (abolition du FONADER et élimination du monopole illégal), on ne pouvait considérer la libéralisation et la privatisation comme de simples

procédures. L'établissement du système libéralisé et privatisé par le biais du programme de réforme du sous-secteur des engrais (PRSSE) exigeait un apport de ressources financières parce que, étant donné le manque de liquidité et les pratiques conservatrices de prêt en vigueur dans le secteur bancaire, les importateurs potentiels auraient éprouvé des difficultés à obtenir des crédits pour financer leurs acquisitions d'engrais à l'étranger. Qui plus est, on sentait un certain besoin de se montrer fort encourageant à l'égard du secteur privé, dont les activités avaient été limitées et, essentiellement sans risque, dans le passé.

Au mois de septembre 1987, le gouvernement camerounais et l'USAID signaient les accords de subvention du programme PRSSE. Dans ce cadre, l'USAID s'engageait à fournir une assistance hors-projet, dont le montant total devait s'élever à 13,5 millions de dollars US, en contrepartie d'une série de réformes de politiques et d'une assistance technique (dont le montant final serait de 1,5 million de dollars US) en vue de l'entreprise d'évaluations et d'études spéciales, et de la fourniture de services consultatifs. Le don en espèces pour l'assistance hors-projet devait servir à liquider la dette extérieure du gouvernement camerounais, et les fonds de contrepartie équivalents en francs CFA servaient à établir un fonds de crédit renouvelable (FCR) destiné à permettre aux participants provenant du secteur privé et collaborant au programme de financer leurs activités.

La conception du programme supposait que le retrait de l'Etat pourrait se faire de manière immédiate, mais que la privatisation comme la libéralisation exigeraient de passer par une période de transition, au cours de laquelle la subvention serait progressivement réduite et le système attirerait les importateurs, distributeurs, et banques du secteur privé. Les éléments fondamentaux du programme étaient les suivants :

- un comité consultatif technique (CCT) composé de représentants de ministères ayant un intérêt continu dans le programme. Le CCT a été chargé d'établir des taux annuels de subvention et de suivre les progrès réalisés dans le retrait des subventions;
- un fonds de subvention d'engrais, financé par le gouvernement, mis à la disposition des importateurs pour les aider à payer pour leurs engrais;
- le FCR cité plus haut, financé par des fonds de contrepartie pour offrir des crédits accessibles pour permettre l'importation et la distribution d'engrais;
- une banque de fiducie, choisie parmi les banques commerciales privées actuelles, chargée de gérer le fonds de subvention des engrais et le FCR; et
- des banques commerciales, auprès desquelles, les importateurs devaient effectuer des demandes de prêt, pouvant aller jusqu'à la moitié de la valeur des engrais importés, pour pouvoir prétendre à des fonds de subvention.

Habituellement, des distributeurs, parmi lesquels, des coopératives, des entreprises publiques ou privées ou des particuliers, sollicitaient des soumissions de la part des importateurs. Aussitôt que les importateurs d'engrais recevaient des commandes, ils se chargeaient de soumettre une demande de prêt à une banque commerciale. La banque, à son tour, sollicitait de la banque de fiducie qu'elle lui prête un montant équivalent au prêt demandé retiré du FCR et qu'elle débloque le montant approprié du fonds de subvention. Une fois les engrais arrivés à Douala, le principal port du Cameroun, les distributeurs versaient les paiements dûs aux importateurs. Ils pouvaient également prétendre aux fonds du FCR, par le biais de prêts accordés par les banques commerciales, s'ils le désiraient.

Depuis, plusieurs éléments de ce programme ont changé, surtout à cause de la participation des banques commerciales et du FCR. Le changement le plus important qui soit survenu dans les plans était que, sans garantie totale, les banques répugnaient à accorder des prêts aux distributeurs et aux importateurs. Dans un tel cas, le FCR a fini par servir à la couverture des prêts que les importateurs étaient tenus d'obtenir pour avoir ainsi accès au fonds de subvention. Au bout du compte, le CCT a éliminé l'obligation faite aux importateurs d'obtenir un prêt, de manière à agrandir le nombre d'arrangements financiers possibles. Dans un effort visant à mettre à profit le FCR, on avait envisagé de le voir inclure les prêts à moyen terme destinés à l'investissement dans la transformation partielle d'engrais à terre, comme par exemple, dans des opérations de mélange et de mise en sac d'engrais ou des installations d'entreposage. En conclusion finale, il est heureux que le système ait pu produire suffisamment de mesures d'encouragement visant les importateurs et les distributeurs privés, pour devenir essentiellement auto-suffisant.

3. Réalisations accomplies jusqu'ici

Les réalisations du programme de réforme du sous-secteur des engrais (PRSSE) sont très impressionnantes. On trouvera dans le Tableau texte No 3 ci-après un récapitulatif des indicateurs quantifiables, tels que mentionnés dans le rapport de la mission de l'USAID sur l'évaluation des effets du programme (API) pour l'exercice 1993. Ainsi que l'indiquait une récente évaluation d'impact, ces indicateurs démontrent que le programme PRSSE a extrêmement bien entrepris de libéraliser et privatiser le système de distribution d'engrais et, par la même occasion, a réussi à accroître la concurrence et à réduire les coûts de commercialisation.

Tableau récapitulatif No. 3
Indicateurs d'impact du Programme PRSSE

| Indicateur | Cas de référence (1987) | Année budgétaire 1990 | Année budgétaire 1991 | Année budgétaire 1992 | Année budgétaire 1993 |
|--|--|--|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|
| Libéralisation/ privatisation du marché des engrais | L'Etat camerounais exerce un contrôle strict du marché des engrais | Marché privat-isé et partiellement libéral-isé | Idem | Idem | Market nearly fully liberal-ized |
| Taux de subvention | 66 % | 20 % | | | 8 % |
| Baisse du prix d'engrais à la production non-subsventionné | 133 600 FCFA | 82 858 | 17 % | 15 % | 76,570 |
| Réduction des coûts intérieurs de distribution des engrais | 36 CFAF par kilogramme | 24,8 | | | 26 |
| Réduction des délais moyens de distribution des engrais | 12 à 18 mois | 4 à 6 mois | 23,6 | 22,9 | 0 to 6 months |
| Participation plus grande des banques, des importateurs et des distributeurs dans le marché national des engrais | | | 4 à 6 mois | 4 à 6 mois | 7 3 |
| | Banques (actives) 0 | | | | 12 |
| | Banques (réelles) 0 | 5 | | | |
| | Importateurs (actifs) | 5 | 7 | 7 | 3 |
| | >20 | | | | |
| | Importateurs (réels) | 10 | 4 | 4 | >25 |
| | >5 | | | | |
| | Distributeurs (actifs) >15 | 4 | 13 | 13 | >25 |
| | Distributeurs (réels) >15 | | 4 | 4 | |
| | | 16 | | | |
| | | 10 | 25 | 25 | |
| | | | 25 | 25 | |

Source: USAID/Cameroon. (Novembre 1993). Estimation d'impact de programme (API), Année budgétaire 1993.

◆ **La libéralisation du système d'importation et de distribution d'engrais est pratiquement achevée.**

Le prix de détail des engrais n'est soumis à aucun contrôle; le FONADER est dissout, et la subvention accordée a pratiquement été éliminée et le sera entièrement après le mois de juin 1994. La libéralisation totale du marché aura exigé deux années de plus que prévu, mais cela n'empêche qu'elle représente une réussite totale.

◆ **La privatisation du système d'importation et de distribution d'engrais a réalisé d'énormes progrès.**

Il y a aujourd'hui un nombre de distributeurs d'engrais beaucoup plus grand qu'avant que ne commence le Programme de réforme du sous-secteur des engrais (PRSSE). Ces entreprises sont maintenant caractérisées par une plus grande variété en termes d'importance commerciale, de structure organique, et d'emplacement. Les firmes d'importation, elles, ont été moins florissantes. Dans le passé, le FONADER passait des marchés d'importation d'engrais avec des entreprises privées, de telle sorte que les entreprises qui véritablement importaient les engrais n'avaient pas besoin d'être privatisées. Il est plus facile de dire que le Programme PRSSE a mis fin à la protection dont jouissait un petit groupe d'entreprises privées privilégiées et que, ce faisant, il a introduit une plus grande concurrence sur le marché. En fait, surtout parce que les banques répugnaient à accorder des crédits aux importateurs, depuis le début du programme, les principales entreprises d'importation étaient toutes sous contrôle étranger. Parmi les banques, l'effet a été quelque peu différent de celui qu'elles escomptaient à l'origine; essentiellement, elles n'accordaient des lettres de crédit qu'aux entreprises qu'elles considéraient extrêmement solvables, c'est-à-dire, les compagnies étrangères, plutôt que de permettre l'accès au FCR.

Cependant, il serait bon de se rappeler que ni la libéralisation ni la privatisation, aussi louables qu'elles puissent être, ne figuraient parmi les objectifs du Programme PRSSE, mais qu'elles constituaient, plutôt, les moyens retenus pour concrétiser l'objectif de ce programme, autrement dit, pour "garantir la disponibilité d'engrais destinés aux cultures vivrières et d'exportation dans les délais convenus et aux coûts les moins élevés possibles pour les agriculteurs et le gouvernement". Il existe des indicateurs de réalisation qui suggèrent que le Programme PRSSE a, en fait, remporté un succès florissant dans le cadre de cet effort également.

◆ **Le coût des engrais à la production a baissé chaque année depuis le début du Programme PRSSE.**

Le principal indicateur de coût du Tableau récapitulatif No. 3 sur l'Estimation de l'impact du programme, ci-dessus, est le prix de revient des engrais à la livraison, le prix de revient brut de la subvention. Ce coût représente le coût c.a.f., tel qu'il est déterminé par le marché mondial et les coûts de distribution internes déterminés, en partie, par la politique fiscale et commerciale du pays et, en partie, par l'efficacité des intermédiaires à livrer les

engrais du navire jusqu'à l'exploitation agricole. Comme l'indique le Tableau récapitulatif No. 4, le coût des engrais à la livraison a connu une baisse annuelle constante, depuis que le programme a commencé.

C'est au cours de la première année, 1988/1989, que la baisse la plus importante a été enregistrée, surtout à cause d'une chute de près de 40% du prix de revient c.a.f. moyen de la tonne métrique d'engrais. Il n'y a aucune autre raison évidente permettant d'expliquer cette chute, ni dans la documentation à laquelle l'équipe d'évaluation a eu accès, ni dans les souvenirs des participants au programme. Les données relatives au coût c.a.f. fournies par les sources du FONADER permettent de penser que, durant la dernière année du monopole gouvernemental, les prix des importations étaient plus proches de ceux de 1989/1990 qu'ils ne l'étaient de ceux donnés dans le tableau. Néanmoins, entre 1989/1990 et 1992/1993, le prix moyen des engrais a connu une autre baisse globale de 15%, du fait de diminutions à peu près égales enregistrées par le c.a.f. et les coûts de distribution.

On ne peut se servir des données incomplètes pour 1993/1994 pour établir une comparaison avec les années précédentes parce qu'elles ne se réfèrent qu'à un seul type d'engrais (NPK 20-10-10), qui est l'un des plus coûteux parmi les types qui composent le coût d'engrais "moyen", indiqués dans le tableau chronologique. Toutefois, comme le montre le Tableau récapitulatif No. 5, ci-après, elles servent à démontrer l'impact de la dévaluation et d'autres mesures politiques simultanées. Le coût c.a.f. a été multiplié par deux, alors que le coût à la livraison n'a augmenté que de 75%, à cause d'un accroissement beaucoup moins important des coûts de distribution. Les effets indirects de la dévaluation, particulièrement sur les coûts du transport, ainsi que les changements de politiques, comme la réduction de 7% à 5% du taux de droits de douane et un accroissement des frais de port, ont, ensemble, et pour la première fois, depuis le début du Programme PRSSE, contribué à l'augmentation significative des coûts de distribution.

Tableau récapitulatif No. 4
Structure de coûts des engrais au Cameroun
1987/1988 à 1992/1993
(en francs CFA courants)

| Indicateur | Contrôle de l'Etat | avec le Programme PRSSE | | | | | Changement net du % |
|---|--------------------|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| | | 1987/1988 | 1988/1989 | 1989/1990 | 1990/1991 | 1991/1992 | |
| Coût des engrais | 97 600 | 56 031 | 58 031 | 55 133 | 54 463 | 50,064 | -48.7 |
| c.a.f. Coût de distribution | 36000 | 29 723 | 24 827 | 24 827 | 23 648 | 26,506 | -26.4 |
| Coût à la livraison | 133600 | 86 235 | 82 858 | 79 960 | 78 111 | 76,570 | -42.7 |
| Prix au détail | 45000 | 54 597 | 57 828 | 58 926 | 62 227 | 63,901 | 42.0 |
| Subvention unitaire | 88 600 | 31 638 | 25 030 | 21 034 | 15 884 | 12,669 | -85.7 |
| Subvention comme % du coût à la livraison | 66,3 | 36,7 | 30,2 | 26,3 | 20,3 | 16.5 | -75.1 |

Source : D'après l'ouvrage de Abbott, R.D. et E.K. Dey. (Octobre 1993). "Privatization of Fertilizer Marketing in Cameroon--A Fifth-Year Assessment of the Fertilizer Sub-Sector Reform Program--Technical Report." (Rapport technique sur la Privatisation de la commercialisation des engrais au Cameroun -- Evaluation du Programme de réforme du sous-secteur des engrais, au terme de la 5ème année) AMIS/Abt Associates, Inc., Bethesda, Maryland.

- Notes :*
1. La chute importante enregistrée dans le coût du c.a.f., de 1987/1988 à 1988/1989, est une des raisons importantes justifiant les chiffres relatifs aux progrès réalisés par le Programme PRSSE.
 2. Le prix de détail moyen pour les engrais a connu un accroissement annuel de près de 7%.
 3. La baisse du coût de distribution moyen pour les engrais a atteint son point le plus bas vers 1989/1990.

Tableau récapitulatif No. 5

Effet de la dévaluation du FCFA sur les coûts des engrais de type NPK 20-10-10 pour 1993/1994 (en CFAF par tonne métrique)

| Coût | Pré-Dévaluation | Post-Dévaluation |
|---|-----------------|------------------|
| Coût c.a.f du NPK 20-10-10 | 58 000 | 116 000 |
| Coût de distribution | 25 460 | 30 000 |
| Coût à la livraison | 83 460 | 146 000 |
| Prix de détail net de la subvention | 76 060 | 138 600 |
| Subvention comme % du coût à la livraison | 8,9 | 5,1 |
| Accroissement du pourcentage du coût à la livraison | --- | 75,0 |

- ◆ **Le coût de la distribution d'engrais pour le gouvernement a baissé de manière considérable.**

Le gouvernement camerounais a réalisé des économies annuelles de l'ordre de 6 milliards de francs CFA, grâce à l'élimination de la subvention des engrais, quoique les économies réalisées auraient été moins importantes, si la consommation d'engrais subventionnés avait baissé d'autant qu'elle l'avait fait au début des années 90, du fait de la chute des prix de production du café. Qui plus est, le gouvernement n'est plus obligé de subventionner les coûts d'exploitation du FONADER. A elle seule, l'élimination de la subvention d'engrais équivalait à des économies de près de 1% des dépenses publiques et plus de 1% des recettes publiques.

- ◆ **La livraison des engrais se fait dans des délais meilleurs que ceux en vigueur dans l'ancien système, et les commandes exigent moins de temps pour être fournies.**

Il est incontestable que l'élimination de la procédure bureaucratique de l'ancien système a donné lieu à une réduction des délais de livraison et, par la même occasion, à une réduction du risque d'une livraison tardive des engrais. Le développement le plus récent, c'est-à-dire, la possibilité, dès 1993, d'une livraison instantanée à la filière de détail, est le résultat d'un élargissement du réseau de distribution, de telle sorte que les inventaires sont maintenus à tous les niveaux du système. Aujourd'hui, les distributeurs n'ont plus besoin de passer des commandes importantes qui doivent par la suite être importées, mais s'approvisionnent directement à partir des stocks des entreprises d'importation à Douala, obligeant ainsi les entreprises à maintenir leurs stocks tout au long de l'année.

◆ **Allocation plus efficace des engrais en tant qu'intrants de production.**

Les prix élevés des engrais (de paire avec la baisse des prix du café) ont forcé les agriculteurs à procéder à une évaluation plus étroite de leur allocation aussi bien des intrants achetés que des ressources familiales en matière de main-d'oeuvre. A la suite de la baisse subite des prix de production du café, en décembre 1989, les agriculteurs ont commencé à changer leurs pratiques agricoles, utilisant plus d'engrais dans les cultures vivrières et allant vers une suppression des engrais pour les arbres à café. Ce changement de pratique est intervenu alors que la consommation globale d'engrais a accusé une baisse importante.

Plusieurs facteurs étaient à l'origine de cette réallocation d'engrais. D'abord, la composition changeante du réseau de distribution -- autrement dit, un changement marqué de la distribution effectuée exclusivement à travers les coopératives de café à un ensemble varié d'entrepreneurs, parmi lesquels on compte maintenant un certain nombre de concessionnaires indépendants qui, outre les produits, vendent également les semences et des pesticides -- suggère une utilisation accrue des engrais en dehors des sous-secteurs du café arabica et robusta. Ensuite, les variétés d'engrais disponibles comprennent maintenant les engrais composés, c'est-à-dire les types NPK 20-10-10 et NPK 20-6-20. Pour les cultures vivrières, les agriculteurs préfèrent les engrais composés -- d'ailleurs recommandés par les agents de vulgarisation --, dont les parts du marché ont augmenté aux dépens des engrais azotés, comme par exemple, les sulfates d'urée et d'ammoniaque. Enfin, les études réalisées au niveau des exploitations agricoles pour le compte du Programme PRSSE, ainsi que les résultats du recensement agricole, font ressortir une tendance clairement défavorable à la production de café et en faveur de celle des cultures vivrières.

Toutefois, avec la récente dévaluation du franc CFA, il est probable que la considération des cultures d'exportation comme étant relativement profitables, par rapport aux cultures commercialisées sur le marché national, soit en train de changer. A moyen terme, un tel changement de considération en terme de rentabilité pourrait pousser les agriculteurs à réévaluer encore une fois leurs choix en matière d'allocation de ressources entre des cultures concurrentielles.

En plus du changement qui a déplacé la production de café de sa place prioritaire, le marché d'engrais libéralisé et privatisé a vu un accroissement de la part de marché de l'urée (un engrais qui coûte moins cher par unité d'azote, mais plus cher par unité de produit) au dépens du sulfate d'ammoniaque (21% d'azote), qui est un engrais moins économique. Ce changement est la preuve d'une plus grande prise de conscience à l'égard de la valeur nutritive des différents types d'engrais.

B. La Phase I du Programme PRESCA

1. Contraintes principales examinées par le programme

L'Examen du secteur agricole réalisé en 1989 par la Banque mondiale, de même que d'autres études exécutées durant la conception de la PRESCA I, ont identifié les principales contraintes suivantes dans le secteur agricole au Cameroun :

- La politique environnementale peu appropriée semblait empêcher le secteur agricole de retourner à son rôle pré-hydrocarbures de principal facteur de croissance de l'économie nationale. Les politiques de fixation de prix et celles de la commercialisation des cultures d'exportation, les subventions d'intrants et les monopoles d'Etat sur la production et la distribution de biens provenant du secteur privé étaient perçus comme les obstacles les plus grands dressés sur la voie de la croissance.
- L'intervention de l'Etat dans la fixation des prix et dans la commercialisation des principales cultures d'exportation avait provoqué une sérieuse distorsion des signaux en provenance du marché et une forte imposition des produits agricoles d'exportation.
- De faibles prix à la production et des encouragements ambigus de la qualité ont produit des cultures d'exportation de bien mauvaise qualité.
- Le cadre législatif du mouvement coopératif avait besoin d'être modifié pour permettre aux coopératives de jouer de manière plus efficace leurs rôles dans la commercialisation de la production des petits agriculteurs.

Ces conclusions d'ordre générale ont été validées par la suite par une analyse des mesures de commercialisation prises dans le secteur du café arabica (Oakerson, Gellar, Wynne, 1990), laquelle a également conclu qu'il était nécessaire que les coopératives passent par une période d'établissement de capacité qui les prépare à une exploitation dans une structure de marché entièrement concurrentielle.

Ayant considéré comme possible cette matrice de contraintes, l'examen du secteur agricole de 1989 a recommandé les interventions politiques suivantes :

- entreprise de réformes visant les politiques de commercialisation et de fixation de prix destinées à éliminer les défauts de mobilité des prix;
- répartition plus efficace des pertes et profits associés aux fluctuations des prix du marché mondial;
- encouragement de la concurrence parmi les agents de commercialisation;

- réduction au minimum de l'intervention de l'Etat dans les opérations des filières de marchandises;
- maintien des incitations à la production; et
- encouragement d'une meilleure qualité de produits.

Ces recommandations ont été incluses dans le Programme d'ajustement structurel négocié entre la Banque mondiale et le gouvernement camerounais, comme elles ont été soutenues par un Accord "Stand-By" passé avec le FMI et par un Prêt à l'ajustement structurel accordé par la Banque mondiale.

A la suite de l'accord donné en 1989 par l'AID à la CDSS de la mission de l'USAID au Cameroun, le but du personnel de la mission était donc de définir et d'évaluer la façon de structurer le portefeuille de réformes des politiques économiques de la mission, de manière à soutenir la mise en oeuvre du Programme d'ajustement structurel. Cet effort conclut que des inventions, réalisées grâce à l'assistance hors-projet, dans le cadre d'un Programme de réforme dans le secteur de la commercialisation agricole (PRESCA) seraient les mieux appropriées parce que ce programme :

- soutiendrait directement les objectifs stratégiques de la CDSS visant à réduire le rôle exagéré du secteur public et à mettre en valeur un secteur privé plus efficace et plus compétitif;
- soutiendrait les efforts actuels de la mission dans le cadre du marché d'intrants agricoles (Programme PRSSE) et de la mise en valeur des coopératives (Projet de mise en valeur des unions de crédit); et
- introduirait des initiatives de réforme de politiques dans un domaine où la mission considérait qu'elle jouissait d'un avantage.

En 1989, la mission décida que la Phase I du Programme PRESCA concentrerait ses réformes sur la commercialisation du café arabica. Cette initiative devait être suivie d'une seconde phase, laquelle introduirait des réformes dans les marchés du café robusta et du cacao. Cette voie fut retenue parce qu'elle était conforme aux priorités fixées par le Programme d'ajustement structurel et parce que les projections en matière de prix mondiaux pour le café arabica et l'avantage comparatif dont jouissait le Cameroun dans cette catégorie de produit indiquaient que l'on pouvait continuer à rentabiliser sa production, même à des niveaux de rendement encore bien plus élevés.

Compte tenu de ces raisons, de même que de la crédibilité considérable dont jouissait la mission auprès des autorités camerounaises, du fait du soutien apporté au passage aux nouvelles politiques, le dialogue d'orientation de politique générale visant à définir la nature et la progression des réformes entreprises dans la commercialisation du café arabica a

rencontré un grand succès. De même, les réformes finalement convenues ont été plus radicales qu'on ne le pensait, à l'époque des négociations du Programme d'ajustement structurel. De plus, la mission a pu convaincre les autorités camerounaises que la libéralisation serait entreprise de manière à minimiser les coûts sociaux de la transition à un système de concurrence totale de marché.

2. *Objectifs des réformes stratégiques*

Le but de la PRESCA I, y compris son assistance hors-projet et les composantes de l'assistance de projet, consistait à promouvoir l'introduction des forces de marché privées et concurrentielles à tous les niveaux de la filière du marché du café arabica, tout en évitant les coûts sociaux injustifiés.

A cette fin, les trois volets de la mission de la PRESCA I, étaient les suivants :

- levée des obstacles à la commercialisation et des contraintes exercées sur le système de fixation de prix dans le sous-secteur du café arabica;
- renforcement des capacités de l'Association des coopératives du Nord-Ouest (NWCA) de concurrencer d'autres coopératives et des négociants et producteurs de produits transformés du secteur privé; et
- mise en place d'un environnement institutionnel destiné à des coopératives autonomes et de commercialisation comptable.

Conformément au but et à la mission officiels de la PRESCA I, il était prévu que des ressources, consacrées à la libéralisation et à la privatisation de la filière de commercialisation du café arabica, produisent les réalisations et conditions spécifiques suivantes :

- élimination du fonds de stabilisation du café arabica, géré par le gouvernement;
- autorisation des acheteurs privés et des coopératives, participant à la commercialisation du café arabica dans les provinces du Nord-Ouest et de l'Ouest, pour qu'ils établissent leurs propres prix, en se fondant sur les forces du marché, indépendamment de tout contrôle ou supervision par les autorités. Autrement dit, les prix du café arabica devaient être déterminés par les forces concurrentielles du marché;
- création d'une structure fiscale graduée pour le café arabica liée aux prix du marché et devant fournir aux opérateurs économiques un système d'encouragements, les poussant à produire du café arabica de qualité supérieure et en quantités plus importantes;

- élimination des monopoles de commercialisation en coopératives dans les provinces du Nord-Ouest et de l'Ouest, et autorisation accordée à tous les acheteurs détenteurs d'une licence d'exercer partout où le café arabica est mis en vente au Cameroun. En d'autres termes, il était prévu que les agents de commercialisation et de transformation du café opérant dans les provinces du Nord-Ouest et de l'Ouest puissent accéder plus facilement au marché du café arabica, de manière à favoriser une concurrence à tous les niveaux de la filière de commercialisation;
- autorisation accordée à tous les acheteurs, producteurs de produits transformés et exportateurs privés qualifiés pour vendre leurs graines ou produits de café arabica à n'importe quel acquéreur étranger;
- mise en place d'un système transparent permettant l'allocation d'une certification contingente de l'Organisation internationale du café (OIC) pour garantir aux producteurs de café l'accès aux marchés globaux, en cas de renouvellement de l'Accord International sur le café (ICA);
- autorisation accordée à la NWCA pour exporter du café arabica directement vers les marchés étrangers, sans nécessiter ni intervention gouvernementale, ni assistance technique;
- remboursement prévu par l'Office national de commercialisation des produits de base (ONCPB) de tous les arriérés dus à la NWCA;
- transfert à la NWCA de tous les équipements de décorticage et de conditionnement et tous autres avoirs, dont l'Antenne de Bamenda de l'ONCPB à la propriété ou le contrôle. Autrement dit, il était prévu que la NWCA prenne possession d'une propriété franche d'hypothèques transmise par l'ONCPB;
- les arrangements institutionnels révisés de la NWCA devaient offrir un maximum d'encouragements possibles permettant d'améliorer la qualité de la production, la transformation et la commercialisation du café arabica;
- la participation de la NWCA dans le marché du café arabica dans les provinces du Nord-Ouest devait se faire pleinement, de façon durable et sans subvention;
- publication d'une déclaration intérimaire de politique générale établissant les objectifs relatifs aux coopératives des provinces du Nord-Ouest au titre de la loi révisée sur les coopératives. Autrement dit, le choix des membres et de la structure des coopératives, des unions et des associations de coopératives devait se faire de manière individuelle et collective sur la base d'objectifs économiques et sociaux, et non pas sur la base de prescriptions gouvernementales;

- les budgets annuels des coopératives, et des unions et associations de coopératives devaient être soumis à l'examen et l'approbation de leurs membres, qui devaient avoir un accès total aux livres et tableaux comptables de leur organisation;
- promulgation et mise en oeuvre d'une version libéralisée de la loi sur les coopératives prévoyant une réduction de la participation de l'Etat à la constitution, la gestion, et la dissolution des coopératives à l'échelle nationale, c'est-à-dire que le rôle du gouvernement dans le développement des coopératives devait se limiter à leur recensement et à s'assurer de l'application des dispositions de la loi libéralisée sur les coopératives (comme, par exemple, l'entreprise annuelle de vérifications comptables).

Le montant total de l'assistance hors-projet, fournie dans le cadre de la PRESCA I, s'est élevé à 18 millions de dollars US. Il était prévu que le décaissement de ce financement se fasse suivant quatre tranches, qui seraient versées, à mesure que les autorités camerounaises satisfaisaient aux conditionalités spécifiques et échelonnées tout au long de la durée du programme. En outre, on a estimé que le coût total de l'assistance de projet de la PRESCA I s'élèverait à 8,5 millions de dollars US (contributions de l'USAID et du gouvernement camerounais confondues), dont l'USAID financerait 4 millions de dollars US au maximum. Plus tard, l'agence américaine a porté sa contribution à 5,5 millions de dollars US.

Depuis que le processus de conception de la PRESCA I s'est achevé avec la signature des accords du programme d'assistance hors-projet et d'assistance de projet, deux changements importants sont intervenus qui ont eu une incidence sur la mise en oeuvre de programme/projet. Ces changements sont les suivants :

- Considérant la position des autorités camerounaises qui, au début de 1993, persistaient à refuser de mettre en oeuvre une libéralisation totale des prix du café arabica, en l'absence de garanties qu'une telle libéralisation de système ne défavoriserait pas les agriculteurs dans leurs transactions avec les acheteurs de café, l'USAID s'est engagée à assurer le financement et l'assistance technique nécessaires à la conception et la mise en oeuvre d'un système d'information sur le marché du café arabica (AMIS). La conception de ce système a été réalisée en trois phases pour mettre, chaque semaine, à la disposition de tous les participants de la filière de commercialisation du café arabica, d'abord, des informations complètes sur les marchés mondiaux pour le type de café produit au Cameroun (les Prix C de la Bourse de New-York); ensuite, des informations sur les prix unitaires proposés par les acheteurs de café des coopératives et autres acquéreurs du secteur privé aux producteurs camerounais de café arabica; et, enfin, des rapports sur les prix réels du café arabica reçus par les producteurs de café dans les provinces du Nord-Ouest et de l'Ouest.

- A la lumière de la décision prise de mettre fin, d'ici la fin de 1994, à l'ensemble du programme d'aide au développement de l'USAID, la date d'achèvement du programme d'aide (PACD) de la PRESICA I a été avancée au 30 juin 1994, au lieu du 30 septembre de la même année. Conséquence importante pour le présent rapport d'évaluation, cette mesure a réduit de trois mois la période d'application du programme, juste au moment où, essentiellement, toutes les réformes de libéralisation/privatisation de la PRESICA I avaient été menées à terme, et où les premiers effets de ces réformes commençaient à être pleinement ressentis par l'économie locale.

3. *Réalisations entreprises jusqu'ici*

La présente section donne la liste des principales réalisations du PRESICA I, conformément à la documentation fournie par la mission et attestée par l'équipe d'évaluation. L'héritage des réalisations obtenues au titre du PRESICA I comprend :

- ◆ **Elimination de tous les contrôles exercés par le GRC sur la filière de la commercialisation du café arabica, avec dissolution complète d'Office national de la commercialisation des produits de base (ONCPB).**
- ◆ **Arrêt de toutes les activités du fonds de stabilisation géré par le GRC en ce qui concerne le café arabica.**
- ◆ **Elimination de l'établissement des prix au niveau pan-régional et mise en oeuvre de la libéralisation complète des prix pour le sous-secteur du café arabica à compter de la campagne 1993/1994.**
- ◆ **Elimination, en 1993, des monopoles de commercialisation du café arabica par les coopératives du Cameroun et autorisation pour tous les acheteurs licenciés d'opérer partout où le café arabica est en vente au Cameroun.**
- ◆ **Autorisation pour toutes les coopératives et tous les acheteurs licenciés de café arabica au Cameroun d'établir leurs propres prix sur la base d'un marché compétitif.**
- ◆ **Autorisation pour tous les acheteurs licenciés, transformateurs et exportateurs de café arabica du Cameroun de vendre leur café à n'importe quel acheteur étranger.**
- ◆ **Etablissement de l'AMIS (Système d'information sur le marché de l'arabica), qui assure la transparence du marché en transmettant directement les prix pratiqués par acheteurs mondiaux et locaux aux**

producteurs de café arabica, ce qui leur permet d'avoir une meilleure base de prise de décisions de leur part.

- ◆ **Création d'un système interne plus transparent pour la transmission des données relatives aux coûts et aux marges, du niveau de la direction de la société et du syndicat de la NWCA aux membres de la coopérative pour permettre une meilleure prise de décisions et l'attribution de pouvoirs aux membres.**
- ◆ **Développement d'un nouveau département du marketing à la NWCA, qui a permis une augmentation extraordinaire des recettes de la coopérative pour les ventes de café arabica.**
- ◆ **Promulgation et exécution d'une loi nationale libérale sur les coopératives, qui a réduit l'intervention du GRC dans les coopératives de café arabica à l'enregistrement des sociétés et au contrôle de la qualité en matière de commercialisation du café.**
- ◆ **Mise en place de procédures pour la NWCA et de programmes de formation des membres, visant à améliorer la qualité du café arabica exporté.**
- ◆ **Elaboration de modèles de mise en oeuvre de réforme politique, testés sur le terrain et destinés aux décideurs qui cherchent à lancer des réformes de politique pour les sous-secteurs du café robusta et du cacao.**

C. Le programme PREPS

1. Principales contraintes étudiées par le programme

Lorsque le PREPS a été conçu en 1989 et en 1990, le Cameroun était considéré comme étant affecté par divers obstacles juridiques, réglementaires et institutionnels qui rendaient les produits de son secteur de transformation pour l'exportation de moins en moins compétitifs sur les marchés internationaux. Ce phénomène intervenait en dépit du fait que la richesse du pays en ressources naturelles semblait favoriser une plus grande compétitivité des produits de transformation à valeur ajoutée destinés à l'exportation et leur développement.

Lors de la conception du PREPS, huit grandes contraintes ont été identifiées en tant qu'obstacles importants au développement des industries de transformation pour l'exportation au Cameroun, à savoir :

- la réglementation excessive imposée par le GRC ;

- des procédures douanières compliquées et onéreuses ;
- la surévaluation du franc CFA ;
- un accès limité du secteur privé au crédit ;
- une infrastructure routière inadéquate et le coût élevé des transports routiers ;
- un système de télécommunications inadéquat et onéreux ; et
- un système juridique inadéquat.

On avait espéré, tout en reconnaissant que la mise en place d'un régime de zones franches industrielles ne pouvait pas en soi supprimer toutes ces contraintes, que le Régime de zones franches industrielles (RZFI) aborderait "la grande majorité des obstacles qui gênent actuellement la croissance et la diversification des exportations" (USAID, août 1990).

Il était prévu qu'avec un RZFI le nombre de permis devant être obtenus et le nombre de procédures à suivre pour créer une entreprise orientée vers l'exportation seraient considérablement réduits. L'intention était de remplacer les 24 étapes administratives nécessaires pour créer une société d'exportation par un seul formulaire de demande. Qui plus est, le PREPS avait pour but de créer une institution polyvalente — l'Office national des zones franches industrielles (ONZFI) — où l'approbation des investissements devait être obtenue en une seule étape. La procédure d'approbation appliquée par le ONZFI devait éliminer l'intervention des 20 ministères, offices et agences qui, dans le passé, devaient donner leur approbation aux investissements. En outre, la législation relative à le RFZI —adoptée en 1990 — devait réduire à 30 jours le temps requis pour l'approbation des investissements, qui allait auparavant de six à 24 mois.

Le ONZFI devait être géré et exploité de manière privée. Il devait constituer un véhicule important pour attirer les industries étrangères et nationales de transformation pour l'exportation grâce à un ensemble de mesures d'incitations financières de "classe mondiale" et en réduisant les frais de création et d'exploitation d'une entreprise au Cameroun.

Le RFZI devait aussi aborder l'importante contrainte créée par le système en place de contrôle des prix et des marges bénéficiaires et l'obligation d'achat sur le marché national des matières premières. Sous ce régime, les sociétés participantes devaient être exonérées de tous les contrôles sur les prix et les marges bénéficiaires et devaient être libres d'acheter leurs matières premières auprès de sources étrangères aussi bien que nationales.

Le RFZI devait aussi dispenser les sociétés participantes du respect de l'échelle normale des salaires stipulée dans le Code du Travail du Cameroun, qui fixait tous les salaires en fonction du secteur industriel concerné, de l'emplacement géographique et du niveau d'enseignement scolaire. Au lieu de ce systèmes, les entreprises de le RFZI devaient avoir le

droit de négocier librement les contrats passés avec leurs employés et de fixer les salaires sur la base de leur productivité et de leur rendement. Les règles relatives à l'embauche et au licenciement devaient être fixées par négociations collectives.

Le RFZI devait aborder directement les problèmes des retards en douane et de la corruption interne. On pensait que la nature même des opérations de le RFZI allait réduire les possibilités de demande de loyers économiques par les responsables des douanes. Comme les entreprises participantes devaient être dispensées de tous les droits et de tous les impôts sur leurs importations et leurs exportations, la détermination de la valeur en douane ne s'imposait plus. Ceci était à son tour considéré comme étant le mécanisme qui éliminerait "la discrétion administrative et l'emprise énormes" que les officiels des douanes avaient sur les hommes d'affaires locaux. Le RFZI devait aussi créer un système de transfert automatique et d'inspections douanières sur place au lieu même d'exploitation de l'entreprise — c'est-à-dire soit dans un parc qui devait être créé pour la zone franche industrielle, soit sur le site de l'entreprise se trouvant en dehors des limites de ce parc —, les sites dits "point franc".

On ne s'attendait pas à ce que le RFZI aborde directement le problème de la surévaluation du taux de change *nominal*, mais on pensait que grâce à ses effets bénéfiques sur les politiques des prix et des salaires du GRC il allait aborder le problème de la surévaluation du taux de change *réel*. Si les salaires et les prix pratiqués au niveau national devaient baisser par rapport au franc CFA alors que le taux de change nominal restait constant, il y aurait alors une diminution de facto du taux de change réel, avec les conséquences désirables que cela aurait sur la compétitivité des exportations du Cameroun au niveau international.

En ce qui concerne l'amélioration de l'accès du secteur privé au crédit au plan national et au-delà des mesures de restructuration des banques commerciales entreprises au titre du PAS, l'USAID/Cameroun avait élaboré deux activités complémentaires destinées à soutenir le développement de le RFZI et à aider les sociétés qualifiées à avoir accès aux sources de financement local — c'est-à-dire un programme de garantie de portefeuille de prêts (LPG) et la fourniture d'une assistance technique aux trois entités locales qui s'intéressaient au développement des mécanismes des capitaux à risque.

On considérait que ces deux activités, prises ensemble et exécutées dans le contexte du PAS, était la clé qui permettrait de réduire la contrainte relative au crédit local. On espérait en outre que les investissements privés seraient attirés à participer à des coentreprises dans le cadre de le RFZI, ce qui accroîtrait l'accès aux marchés des capitaux du monde entier.

La création de coentreprises entre investisseurs étrangers et entrepreneurs locaux devait garantir un meilleur accès aux marchés sous le régime RFZI. Dans ces cas, l'investisseur étranger devait assurer l'accès au marché étranger aussi bien qu'à la technologie, alors que l'entrepreneur local fournissait les sources de production dans le pays. Au stade de la conception, le RFZI n'était pas considéré comme un véhicule permettant d'aborder les problèmes de base des déficiences de l'infrastructure routière.

Au titre de ce régime, les sociétés devaient être autorisées à avoir leurs propres points de télécommunication, ce qui devait réduire considérablement les frais de télécommunication. La loi portant création de le RFZI stipulait en outre que la société locale de télécommunication devait faire passer à toutes les entreprises qualifiées le taux pratiqué par INTELSAT, plus une surcharge de 25 pour cent pour couvrir les frais administratifs. Ces mesures étaient considérées dans leur ensemble comme devant permettre "aux industries qui font beaucoup appel aux communications d'être compétitives au Cameroun".

Enfin, toujours aux termes de le RFZI, le ONZFI devait avoir les pouvoirs nécessaires pour créer les procédures de règlement, par accord mutuel, des différends qui pourraient survenir entre les principaux acteurs. Ce mécanisme de règlement des différends avait pour but de créer un système d'arbitrage objectif et juste, hors du système des tribunaux locaux, ce qui devait faciliter le règlement rapide des différends pour éviter une perte de temps et d'argent.

2. *Objectifs des réformes stratégiques*

Le programme PREPS avait pour but d'aider le Cameroun à accroître ses investissements, l'emploi et la production et à étendre ses marchés dans le secteur des produits de transformation à l'exportation. On pensait que si ce but était atteint, il serait possible de promouvoir une croissance économique soutenue et à large assise en donnant les résultats suivants :

- augmentation du volume et de la valeur des exportations ;
- diversification plus importante de la production d'activités de transformation pour l'exportation non traditionnelles et à valeur ajoutée ;
- augmentation du nombre de sociétés orientées vers l'exportation ;
- augmentation du nombre d'emplois créés par les entreprises faisant partie du Régime de zones franches industrielles (RFZI) ; et
- augmentation des liens entre les activités de le RFZI et les fournisseurs locaux de biens et de services — c'est-à-dire liaisons verticales.

Le PREPS avait pour but de soutenir l'élaboration et la mise en oeuvre d'un régime à gestion privée qui fonctionnerait de manière efficace et en se conformant strictement à l'esprit et à la lettre de la loi camerounaise portant création de le RFZI. Ce programme était considéré comme permettant d'atteindre deux des trois objectifs stratégiques établis par la CDSS de la mission pour 1990/1994. Ces objectifs stratégiques étaient les suivants :

- le développement d'un secteur privé orienté vers le marché et compétitif ; et

- la réduction du rôle exagéré du secteur public dans les activités économiques.

Le programme PREPS avait été conçu de manière à *permettre la mise en oeuvre* de réformes instituées aux termes du nouvel RFZI, par la biais d'un conseil d'administration du ONZFI comptant neuf membres dont la majorité représenterait le secteur privé. Le but principal de ce régime consistait à libéraliser les politiques relatives au secteur de la transformation pour l'exportation et, par là-même, à réduire le rôle joué par le GRC dans ce secteur.

Le GRC a reconnu qu'il fallait supprimer les distorsions économiques du secteur de la transformation pour l'exportation et il a établi les objectifs suivants en matière de politique pour ce secteur :

- diversifier la production et la base des exportations du pays ;
- accroître la valeur ajoutée des produits transformés pour l'exportation ;
- augmenter les recettes en devises ; et
- accroître le nombre d'emplois nouveaux.

Atteindre ces objectifs devait, semblait-il, exiger deux étapes importantes :

- la promulgation des règles, de la réglementation et des procédures appropriées ; et
- l'élaboration de nouveaux arrangements institutionnels destinées à assurer la mise en oeuvre efficace et l'application de ces nouvelles règles, de la réglementation et des procédures.

Le GRC a franchi le premier pas de ce processus le 29 janvier 1990, quand le président Paul Biya a signé le décret présidentiel portant création d'un Régime de zones franches industrielles au Cameroun. Ce décret fixait les critères d'acceptation des entreprises dans le RFZI, avec une définition des droits et privilèges y afférents. Il prévoyait aussi des mesures d'incitation destinées à rendre ce régime compétitif par rapport aux régimes de zones franches les plus attirants au monde.

Le programme PREPS est conçu pour aider le Cameroun à franchir la seconde étape importante de ce processus de réforme — c'est-à-dire la mise en oeuvre de nouveaux arrangements institutionnels créés par le décret. Deux institutions — à savoir l'Office national des zones franches industrielles (ONZFI) et le Centre de promotion des investissements (IPC) auraient dû être créées afin de faciliter ce processus de mise en oeuvre. Les indicateurs suivants ont été proposés pour permettre l'évaluation des progrès enregistrés dans ce processus institutionnel :

- réduction du temps et des frais requis pour que les entrepreneurs obtiennent les approbations nécessaires pour les investissements dans le secteur de la transformation pour l'exportation ;
- réduction du temps et des frais requis pour que les entrepreneurs obtiennent tous les services publics nécessaires — c'est-à-dire, permis de travail, permis de séjour, visas, etc. ;
- réduction du temps et des frais requis pour le dédouanement des matériaux importés et pour l'exportation des produits ; et
- objectivité et efficacité plus grandes dans le règlement des différends entre et parmi les investisseurs privés dans la zone franche et les entités chargées de responsabilités administratives et relatives à la réglementation.

Le PREPS avait été conçu pour fournir un don en espèces de 3,1 millions de dollars et une composante d'assistance au projet de 3,56 millions de dollars sur les cinq années de la durée de vie du programme. Le GRC devait fournir, outre la contribution de l'USAID, un soutien de contrepartie d'une valeur de 1,66 millions de dollars, alors que le secteur privé devait apporter des contributions appropriées — encore que non spécifiées — pour soutenir ce programme.

3. *Réalisations entreprises jusqu'ici*

- ◆ **Promulgation et dissémination de la loi portant création du Régime de zones franches industrielles au Cameroun (janvier 1990) et de la réglementation de mise en oeuvre du Régime de zones franches industrielles (décembre 1990)**

Bien que la promulgation de la loi portant création de le RFZI au Cameroun ait techniquement eut lieu avant que le programme et les accords de projet portant création du PREPS n'eussent été signés entre le GRC et l'USAID, cette législation a été le point culminant du processus lancé au début de 1989 avec la participation active de l'USAID aussi bien que de l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC).

L'approbation et la publication des lois organiques régissant le RFZI ont été la première réalisation importante du processus de réforme après la mise en place du PREPS.

Ces deux lois ont établi la base juridique permettant la création et l'exploitation de le RFZI.

◆ **Création de l'Office national des zones franches industrielles (ONZFI)**

Le ONZFI a été officiellement créé en avril 1991 en tant qu'organisme régulateur de la RFZI et il a commencé à opérer à Douala, au Cameroun, en mai 1992, avec un directeur-général et du personnel.

◆ **Octroi du statut de zone franche industrielle à neuf entreprises du secteur privé jusqu'à la fin du mois de février 1994**

Neuf entreprises privées ont obtenu à ce jour le statut de zone franche industrielle, dont six opéraient au Cameroun en dehors de la RFZI et trois sont de nouvelles compagnies de transformation pour l'exportation. En ce qui concerne les propriétaires, ceux qui détiennent une part majoritaire de sept des neuf sociétés sont étrangers. Les autres sont, respectivement à 100 pour cent et à 80 pour cent Camerounais.

Lors d'un entretien avec l'équipe d'évaluation, le directeur-général du ONZFI a indiqué que quatre autres entreprises avaient soumis des demandes pour l'obtention du statut de transformateurs pour l'exportation au titre de la RFZI. Deux d'entre elles devaient obtenir leur approbation finale dans un proche avenir.

◆ **Réduction du nombre d'organismes séparés du GRC jouant un rôle direct dans le traitement et l'approbation des propositions d'investissement**

Bien que l'organisme polyvalent envisagé par la RFZI n'ait jamais fonctionné, la création du ONZFI a réduit le nombre d'organismes séparés du GRC qui avaient un rôle direct à jouer dans le traitement et l'approbation des propositions d'investissement. Ils sont passés d'une trentaine en 1990 à deux — c'est-à-dire le ONZFI et le ministère du Développement industriel et commercial (MINDIC) — en 1994.

◆ **Réduction du temps nécessaire pour que les entreprises obtiennent le statut de zone franche**

L'USAID a confirmé (Évaluation de l'effet du programme de novembre 1993) que le délai maximum statutaire de 30 jours pour le traitement des demandes soumises au ONZFI et au MINDIC est totalement respecté.

V. CONCLUSIONS : EFFETS ET DURABILITE DES REFORMES

Il est important, quand on examine les trois activités de programme/projet qui forment les mesures de réforme de politique économique de l'USAID/Cameroun entreprises avec le gouvernement du Cameroun, de reconnaître que ces trois processus partagent certaines caractéristiques fondamentales :

- ◆ **Toutes ont pour but d'aider un gouvernement de bonne volonté, mais qui se débat au milieu de difficultés, à mettre en oeuvre des réformes de politique dans les mêmes grands domaines — c'est-à-dire libéralisation du marché et faciliter une plus grande participation du secteur privé dans l'économie ;**
- ◆ **Toutes portent sur un transfert de responsabilités du secteur public au secteur privé pour d'importantes activités économiques ;**
- ◆ **Toutes mettent l'accent sur l'aspect participatif de la formulation de politique et de l'application des réformes désirées ; et**
- ◆ **Toutes font appel à un mélange judicieux d'aide hors-projet et de projet par l'USAID pour arriver aux résultats voulus.**

Les sous-sections suivantes du présent rapport examinent : les principaux facteurs qui ont influencé la bonne mise en oeuvre des réformes ; les effets des activités du programme/projet à ce jour ; les facteurs qui ont pu réduire l'effet des réformes ; et la durabilité des réformes entreprises au Cameroun.

A. Facteurs ayant influencé la mise en oeuvre des réformes

- ◆ **Face à l'accélération de la crise économique qui avait débuté vers le milieu des années 1980, le GRC recherchait à la fois des ressources financières et des idées nouvelles.**
- ◆ **De nombreux décideurs importants considéraient que les réformes spécifiques de politique que l'aide hors-projet et du projet de l'USAID devait soutenir étaient économiquement saines et socialement bonnes.**
- ◆ **Les trois processus de réforme étaient soutenus par — et, en fait, ont aidé à créer — un cadre macro-économique et juridique approprié fixant le contexte des réformes particulières à entreprendre.**

- ◆ **La mise en place du cadre macro et juridique amélioré bénéficiait du soutien de la communauté des donateurs et les processus de réformes lancés avec les ressources fournies par l'USAID bénéficiaient d'un soutien actif de donateurs clé et aucun donateur important ne s'y est opposé activement.**
- ◆ **Les processus de réforme menés à bien ont été dirigés par des groupes de travail de responsables du gouvernement, du personnel de l'USAID et du secteur privé, qui étaient bien formés et, pour la plupart, hautement motivés.**
- ◆ **Les processus de réforme les plus réussis avaient des programmes bien focalisés — c'est-à-dire qu'ils étaient axés sur un nombre limité de mesures cruciales et liées entre elles et n'obligeaient pas à avoir des efforts et des ressources dispersés sur plusieurs activités n'ayant aucun rapport avec elles.**
- ◆ **La conception et la mise en oeuvre des processus de réforme ont été itératifs, souples et collaboratifs.**
- ◆ **Dans la plupart des cas, les processus de réforme taillaient sur mesure l'assistance technique et les autres intrants aux questions identifiées conjointement et convenues par les hauts responsables du gouvernement.**
- ◆ **Les résultats des processus étaient considérés comme étant directement utiles aux décideurs du gouvernement ainsi qu'à ceux du secteur privé.**
- ◆ **Les processus de réforme ont fait coïncider les activités de mise en oeuvre aux capacités financières et du personnel local, améliorant ainsi leurs possibilités de durabilité.**
- ◆ **Les processus ont reconnu qu'il fallait une participation et une collaboration interministérielles aux niveaux national et régional, ainsi que de meilleures communications entre les agents des secteurs public et privé. L'usage créatif des comités de coordination, des études intérimaires sur l'état d'avancement du projet, d'ateliers, de séminaires et des possibilités de formation ont facilité la réalisation de ces objectifs.**

B. Effets des réformes de politique

◆ Les agriculteurs se sont avérés très sensibles aux nouveaux rapports des prix entre les matières premières et les intrants auxquels ils font face.

Dans ce cas, le principal effet a été sur les attitudes du GRC. De nombreux décideurs du gouvernement étaient persuadés que les agriculteurs camerounais ignoraient tout de ces relations financières et devaient être protégés en ce qui concernait leurs décisions relatives à la ventilation de leurs propres ressources, par des systèmes paternalistes de gestion, qui fixaient des prix artificiels, rationnaient les intrants et contrôlaient le flux des produits.

Les expériences de réforme relatives aux engrais et au café arabica ont, sans aucun doute, changé l'attitude de nombreux décideurs en ce qui concerne l'aptitude des agriculteurs à prendre leurs propres décisions à propos de leurs propres ressources. Ce qui est tout aussi important, ces expériences ont eu des effets de démonstration, qui ont servi à sérieusement remettre en question la crédibilité des opposants aux réformes, lesquels cherchaient à réinstaurer les anciens systèmes paternalistes de gestion publique.

Alors que le GRC et les donateurs ne semblaient pas prévoir ce qui allait se passer sous l'effet conjugué d'une forte élasticité propre des prix des engrais et d'une élasticité relative des engrais par rapport aux prix du café — c'est-à-dire que l'usage des engrais pour le café allait diminuer rapidement si leurs prix augmentaient et que ceux du café continuaient à baisser —, on reconnaît mieux maintenant que l'usage des engrais dépend de ces deux facteurs.

◆ Meilleures ventilations des ressources, basées sur des indicateurs de marché plus clairs

La meilleure transparence de l'établissement des prix du café arabica, qui a été obtenue grâce au PRESCA I, a amené de nombreux agriculteurs à interroger de manière plus agressive la coopérative et les acheteurs de café à propos des marges entre les prix à la production qu'ils reçoivent et les prix FOB qu'ils reçoivent au titre de l'AMIS.

Les preuves circonstanciées et apportées par les premières enquêtes pour la campagne 1993/1994 du café, indiquent que les agriculteurs prennent maintenant leurs décisions relatives au café en se basant sur les nouvelles informations relatives aux prix qu'ils reçoivent et les acheteurs subissent de plus grandes pressions en ce qui concerne l'explication des prix qu'ils offrent pour le café.

Les preuves accumulées par les entretiens effectués par l'équipe d'évaluation et provenant d'enquêtes réalisées par des chercheurs de l'université de Dschang et des consultants de l'USAID indiquent que les agriculteurs sont devenus nettement plus conscients des coûts quand il s'agit de leurs achats et de la ventilation des intrants achetés. Il se peut aussi qu'ils ventilent différemment leurs ressources familiales — c'est-à-dire la terre et la

main-d'oeuvre — en se basant sur les changements intervenus récemment dans la rentabilité de leurs cultures. Des rapports provenant de la province du nord-ouest disent par exemple qu'après avoir obtenu de meilleurs prix de la NWCA pour le café arabica et après avoir vu les effets de la récente dévaluation du franc CFA sur les prix du café à la production, de nombreux agriculteurs se sont soudainement remis à élaguer et à traiter leurs caféiers après de longues années de négligence. Certains de ces agriculteurs commencent même à chercher des sources de souches de caféiers pour de nouvelles plantations.

Tout comme, au cours de la décennie écoulée, l'usage des engrais est passé du café arabica à la production de légumes de haut rendement dans les hauts plateaux du Cameroun, l'un des effets futurs des réformes mises en oeuvre à ce jour et de la récente dévaluation, peut être une tendance graduelle à utiliser davantage d'engrais — et d'autres intrants achetés — pour le café arabica parce que le changement de rapport relatif des prix entre le café arabica et les légumes est actuellement plus favorable à la production de café.

◆ **Augmentation des revenus des agriculteurs et perspectives meilleures d'augmentations plus importantes à moyen terme.**

Bien que la plus grande part de l'augmentation des revenus des agriculteurs dans le sous-secteur du café arabica soit attribuable à la récente dévaluation du franc CFA, des gains importants ont aussi été dûs à la réduction des coûts et aux meilleures mesures de commercialisation adoptées par la NWCA. Dans ce cas précis, la part du producteur de la NWCA pour le prix moyen FOB du café à Douala a nettement augmenté — passant à environ 58 pour cent en 1993/1994 — et le prix le plus élevé de la NWCA pour le café arabica lavé a augmenté de 171 pour cent par rapport aux prix pratiqués avant la dévaluation — c'est-à-dire de 200 francs CFA à 542 francs CFA le kilo à la Société Bali Centrale pour la semaine qui débutait le 14 février 1994.

Cette amélioration des prix perçus par les agriculteurs vendant leurs produits à la NWCA est très différente de ce qui s'est passé pour les producteurs d'arabica qui vendaient leur café à l'UCCAO et aux acheteurs privés de café. Dans ces derniers cas, les agriculteurs ont reçu, pour le café arabica lavé, des prix qui n'étaient supérieurs que de 60 pour cent aux prix pratiqués avant la dévaluation — c'est-à-dire 400 francs CFA le kilo pour la même semaine de février 1994, contre 250 francs CFA le kilo avant la dévaluation.

Tableau récapitulatif No. 6
Effets cumulatifs des réformes du Programme PRESCA I et de la dévaluation du franc CFA sur les revenus agricoles
Janvier/Février 1994
[en francs CFA]

| Poste de dépenses budgétaires agricoles | Aux prix Pré-dévaluation | Aux prix Post-dévaluation de l'UCCAO | Aux prix Post-dévaluation de l'ACANO |
|--|-----------------------------|---|--|
| Scénario I | | | |
| Un hectare de café arabica avec utilisation optimale d'engrais, de pesticides, et de main-d'oeuvre | | | |
| Coûts des cultures | | | |
| Engrais (500 kg d'urée) | 38 000 | 69 500 | 69 500 |
| Autres intrants payants : [insecticide, fongicide et petit outillage acheté chaque année] Main-d'oeuvre (341 personnes-jours à 500 francs) | 9 500 | 9 500 | 9 500 |
| Dépréciation | 170 500 | 170 500 | 170 500 |
| | 9 000 | 9 000 | 9 000 |
| Revenus de cultures | 225 000 | 400 000 | 516 000 |
| Revenu net par hectare | -2 000 | 141 500 | 257 500 |
| Rendement net de la main-d'oeuvre | 168 500 | 312 000 | 428 000 |
| Rendement net par personne-jour de main d'oeuvre | 494 | 915 | 1 255 |
| Scénario II | | | |
| Un hectare de café arabica sans engrais ni pesticides et main-d'oeuvre minime | | | |
| Coûts des cultures | | | |
| Engrais | 0 | 0 | 0 |
| Autres intrants : [petit outillage acheté chaque année] | 9 500 | 9 500 | 9 500 |
| Main-d'oeuvre (50 personnes-jours à 500 francs CFA) | 25 000 | 25 000 | 25 000 |
| Dépréciation | 9 000 | 9 000 | 9 000 |
| Revenus des cultures | 112 500 | 200 000 | 258 000 |
| Revenu net par hectare | 69 000 | 156 500 | 214 500 |
| Rendement net de la main-d'oeuvre | 94 000 | 181 500 | 239 500 |
| Rendement net par personne-jour de main-d'oeuvre | 1 880 | 1 630 | 4 790 |

Source : D'après l'ouvrage de Poulin, R. et C. Olson. [Février 1994]. "Impact Assessment of USAID's Agribusiness Program -- The Cameroon Case Study" (Évaluation d'impact du programme d'agroindustries de l'USAID -- Étude du cas du Cameroun). Projet de rapport. ETS/DAL, Bethesda, Maryland. Budgets agricoles A et B figurant en pages A-1 and A-2, respectivement.

Notes : 1/ Aux prix pré-dévaluation, le Scénario I suppose un prix de 78 francs CFA par kilogramme d'urée, comme indiqué dans le Tableau récapitulatif No. 5, épandage de 500 kg d'engrais recommandé par hectare; dépréciation des coûts initiaux par hectare coûts sur les 30 années nécessaires à l'établissement d'une ferme à café arabica, y compris les coûts de défrichage des champs, de plantation de 1 300 jeunes brins, d'épandage d'engrais, et de desherbage; et du café arabica à raison de 225 francs CFA le kilogramme. Le Scénario II avance les mêmes hypothèses pour d'autres intrants, la dépréciation et le prix du café arabica mais suppose un intrant de main-d'oeuvre par famille de 50 personnes-jours seulement.

2/ Dans tous les scénarios, le rendement net de la main-d'oeuvre est calculé comme revenu de cultures moins tous les coûts de cultures non-associés à la main-d'oeuvre. Le rendement net par personne-jour de main-d'oeuvre est calculé comme rendement net de main-d'oeuvre divisé par le nombre annuel de personnes-jours nécessaires pour produire la culture.

3/ Aux prix post-dévaluation, les Scénarios I et II supposent un prix d'urée fixé à 139 francs CFA le kilogramme, comme figurant dans le Tableau récapitulatif No. 5 et un prix UCCAO du café arabica de 400 francs CFA le kilogramme. Toutes les autres hypothèses sont basées sur les Scénarios pré-dévaluation I et II.

4/ Aux prix post-dévaluation, les Scénarios I et II supposent le prix de l'urée fixé à 139 francs CFA le kilogramme, basé sur le Tableau récapitulatif No. 5 et un prix ACANO du café arabica fixé à 516 francs CFA le kilogramme. Toutes les autres hypothèses sont basées sur les Scénarios pré-dévaluation I et II.

◆ **Les agriculteurs réagissent aux plus grands pouvoirs dont ils disposent au sein de la structure coopérative et aux écarts des prix des produits.**

On a la preuve que ces deux réformes ont eu un effet de synergie en ce que sens que :

- les sociétés coopératives de la NWCA, qui ont été obligées de se regrouper de 250 unités en 40 sociétés seulement sous le régime précédent des coopératives, qui était dominé par le gouvernement, se sont maintenant divisées en 73 sociétés qui seraient plus homogènes et plus facilement contrôlées par leurs membres ;
- les agriculteurs changent les relations commerciales au sein de leurs sociétés coopératives et entre celles-ci et vendent leur café aux acheteurs qui leur offrent les meilleurs prix ; et
- sous l'effet des différences de prix, les ventes de café interviennent à travers des limites administratives et géographiques qui étaient auparavant rigides, avec le café de l'Union Centrale des Coopératives Agricoles de l'Ouest (UCCAO) de la province de l'ouest allant aux acheteurs de la NWCA de la province du nord-ouest.

◆ **Les effets de démonstration des réformes de politiques menées à bien dans les sous-secteurs du café arabica et des engrais ont eu des effets positifs sur les perspectives de libéralisation des filières d'autres produits, particulièrement pour le café robusta et pour le cacao, et en ce qui concerne d'autres systèmes d'achat d'intrants et de distribution.**

Le succès remporté par les réformes appuyées par l'USAID en ce qui concerne la libéralisation et la privatisation totales du sous-secteur du café arabica contraste fortement avec les difficultés rencontrées par d'autres donateurs dans leurs efforts faits pour "restructurer" les filières de commercialisation du café robusta et du cacao. Ayant évalué ces expériences différentes, des représentants des deux grandes agences françaises d'aide au développement — c'est-à-dire le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) et la Caisse Française de Développement (CFD) — ont déclaré qu'ils adopteront de nombreux éléments des réformes soutenues par l'USAID pour accélérer la libéralisation et la privatisation totales des filières de commercialisation d'autres produits.

Le succès remporté par les réformes dans le sous-secteur des engrais semble aussi avoir entraîné un renouveau d'intérêt, au niveau du GRC et des donateurs, dans l'accélération des réformes de commercialisation d'autres intrants agricoles — c'est-à-dire les semences et les produits chimiques agricoles.

◆ **L'élimination réelle des subsides pour les engrais et l'abolition du FONADER ont entraîné d'importantes économies budgétaires pour le GRC.**

Lors de la dernière année du monopole du FONADER, les subventions aux prix des engrais avaient coûté environ 6 milliards de francs CFA au gouvernement. Lors de la première année du PRSSE, en raison d'une baisse aussi bien des CAF que des frais de distribution, le coût budgétaire des subventions est tombé à environ 2,4 milliards de francs CFA, soit une économie de 3,6 milliards de francs CFA. Le coût total de ces subventions aurait baissé même si cela n'avait pas été le cas pour le taux des subventions, parce que les importations d'engrais avaient nettement baissé. En partant d'hypothèses raisonnables à propos de l'élasticité des prix et de la demande en engrais, il est possible de conclure que les économies réalisées par le GRC en raison de la suppression des subventions se sont montées en moyenne à entre 1,5 et 2 milliards de francs CFA par an au cours des quatre dernières années du PRSSE. Sur la période fiscale 1989/1994, le GRC a pu réduire — ou reprogrammer — ses dépenses d'environ 10 à 12 milliards de francs CFA, soit entre 30 et 40 millions de dollars US.

Bien qu'il ne soit pas possible de quantifier les économies dues à la dissolution du FONADER, tout laisse à penser qu'elles ont été importantes. Ainsi, au-delà des effets positifs dus à une meilleure ventilation entre agriculteurs et dans la filière de commercialisation des engrais, l'élimination de la nécessité contre-productive de subventionner les engrais a fait que le GRC a pu mieux utiliser les maigres ressources financières dont il dispose.

◆ **Les activités des sociétés de transformation pour l'exportation du RFZI ont accru les investissements dans ce secteur, produit des recettes à l'exportation et créé des emplois nouveaux.**

Comme indiqué au Tableau 7, en termes d'investissements accrus, de recettes à l'exportation et de création d'emplois nouveaux, le PREPS a eu un effet important au Cameroun sur le secteur de la transformation des produits pour l'exportation.

Tableau récapitulatif No. 7
Impacts de la participation des entreprises de transformation pour
l'exportation au Programme PREPS (1992/1994)

| Nom de la Compagnie et année d'entrée dans le RZFI | Valeur des ventes brutes cumulatives <u>1/</u> | Investissement effectif dans le cadre du RZFI <u>2/</u> | Nombre de nouveaux emplois à plein-temps créés <u>3/</u> |
|--|--|---|--|
| | (millions de FCFA) | (millions de FCFA) | |
| PROLEG (1993) | 1 615,9 | 616,1 | 242 |
| SFID (1993) | 5 191,9 | 431,4 | 82 |
| PLANTECAM-MEDICAM (1993) | 2 000,0 | 128,8 | 5 |
| NOTACAM (1993) | 791,4 | 330,6 | 12 |
| SIC-CACAOS (1992) | 8 420,0 | 3 018,8 | 38 |
| ECAM-PLACAGES (1992) | 3 300,0 | 920,0 | 118 |
| CAMTOR (1993) | 283,5 | 223,8 | 24 |
| CPPC (1992) | 0 | 0 | 4 |
| PROPALM-BOIS (1992) | 1 050,0 | 165,0 | 14 |
| Totaux | 22 652,7 | 5,834,5 | 539 |

Source : Service d'Analyse économique et de mise en oeuvre des réformes politiques, mission de l'USAID au Cameroun.

Notes : 1/ Estimation de la valeur brute des ventes d'exportation provenant de l'entrée dans le RZFI jusqu'au mois de juin 1994. 22 652,7 millions de francs CFA font 39,056 millions de dollars US.

2/ Estimation des investissements provenant de l'entrée dans le RZFI jusqu'au mois de juin 1994. 5 834,5 millions de francs CFA font 10,059 millions de dollars US.

3/ Estimation du nombre d'emplois à plein-temps devant être créés par l'entrée dans le RZFI jusqu'au mois de juin 1994.

C. Facteurs ayant pu avoir diminué les effets des réformes de politique économique

◆ **L'instabilité politique et la paralysie du système ont eu des effets dévastateurs sur les perspectives d'attraction d'industries de transformation pour l'exportation.**

Le nombre de sociétés pouvant être intéressées par l'obtention du statut de RFZI a été sérieusement réduit par l'instabilité politique et la paralysie bureaucratique de ces quatre dernières années. Ces facteurs ont rendus plus sensibles la perception par les entrepreneurs nationaux et étrangers concernant les risques et incertitudes liés à des investissements nouveaux au Cameroun.

La paralysie du système, qui résulte de l'instabilité politique, a aussi signifié que plusieurs sociétés qui avaient accepté le statut de RFZI ne sont pas exploitées et d'autres ne fonctionnent pas à pleine capacité.

◆ **L'ordre des activités de réforme ont amoindri les effets sur les sous-secteurs des engrais et du café arabica.**

En raison de la manière dont les "occasions de ciblage" se sont présentées, les réformes de politique soutenues par l'USAID ne sont pas intervenues dans l'ordre le plus valable. Comme le niveau d'utilisation des engrais dans les provinces du nord-ouest et de l'ouest s'est avéré être étroitement lié aux prix reçus par les producteurs pour le café arabica, la libéralisation et la privatisation simultanée de ces deux sous-secteurs auraient eu un effet cumulatif sur la ventilation des ressources dans la région.

En fait, l'ordre des réformes a été exactement le mauvais pour avoir des effets maximum au bon moment — c'est-à-dire que les prix des engrais ont été augmentés alors que ceux du café baissaient ; puis des gains modestes dans la rentabilité du café, engendrés par des réductions des coûts et une meilleure commercialisation au niveau de la NWCA, ont été annulés par les augmentations des prix des intrants ; et finalement, la dévaluation du franc CFA, qui aurait dû intervenir avant le début de toutes ces réformes, a été retardée jusqu'à la fin de ces processus.

Il est étonnant, dans ces conditions, que les réformes portant sur les engrais et le café arabica aient accompli tant de choses pendant la courte période du soutien de l'USAID.

◆ **Il se peut que le fait de s'être concentré sur l'amélioration de l'exploitation des entreprises au sein d'une même coopérative et d'avoir insisté sur le maintien de conditions de monopole dans ce secteur, ait retardé le développement d'un environnement plus compétitif pour le marché du café arabica.**

Lors des phases de conception et de mise en oeuvre du PRESCA I, l'USAID et le GRC ont choisi de consacrer une part importante du financement de contrepartie hors-projet et du projet à l'amélioration des opérations d'affaires dans une seule coopérative — c'est-à-dire la NWCA. Ils ont aussi décidé de proroger les droits de monopole de la commercialisation de deux coopératives de café arabica — c'est-à-dire la NWCA et l'UCCAO — jusqu'à la fin de la campagne de 1992/1993 afin de renforcer les capacités d'affaires de la NWCA avant de la soumettre à la concurrence libre et ouverte de tous les acheteurs de café intéressés, dans le cadre d'un marché totalement libéré.

L'équipe d'évaluation estime, qu'après-coup, ces décisions prises par l'USAID et le GRC ont été malencontreuses, même s'il était possible de réaliser le grand objectif intérimaire qui consistait à améliorer les capacités de la NWCA à être en compétition sur un marché libéralisé. Ceci est dû aux considérations suivantes :

- Ces décisions ont créé une divergence entre les buts et objectifs de l'USAID en matière d'agroindustrie, tels qu'ils ont été stipulés dans les accord CDSS et PRESCA I, et les tactiques utilisées pour la mise en oeuvre du PRESCA I pendant la majeure partie de la durée de sa vie.
- Le fait d'avoir insisté pour le maintien du monopole de la coopérative a créé au Cameroun un mauvais précédent qui peut maintenant être utilisé par les opposants à des réformes similaires pour d'autres filières pour faire durer en longueur les efforts de libéralisation et de privatisation.
- L'USAID a utilisé une bonne part de sa crédibilité en acceptant de maintenir un monopole qui, comme la NWCA l'admet elle-même, était largement une fiction sur le terrain — c'est-à-dire que la NWCA n'a jamais contrôlé plus d'environ la moitié de la commercialisation du café arabica dans sa zone d'exploitation au moment du lancement du PRESCA I et selon toute vraisemblance la part du marché aurait augmenté pendant la durée du PRESCA I, que le monopole fictifs soit resté en place ou non, parce que la NWCA faisait des progrès considérables pour remettre ses affaires en ordre et donner à ses membres des avantages plus considérables que n'importe quel autre acheteur de café.
- Et finalement, en concentrant la plupart des ressources sur l'amélioration des capacités d'affaires de la NWCA, l'USAID et le GRC ont effectivement perdu l'occasion d'avoir, à terme, un effet égal ou plus grand en donnant une plus grande expertise en affaires à l'UCCAO et/ou à d'autres sociétés et personnes du secteur privé.

Etant donné que le meilleur moyen de garantir la durabilité des réformes lancées à ce jour consiste à maintenir un nombre suffisant d'acheteurs viables de café arabica dans le cadre d'une économie camerounaise libéralisée, il est regrettable à ce point que les réformes soutenues par l'USAID n'aient pas réussi à stimuler une plus grande concurrence sur le marché avant 1994, et que l'une des raisons principales pour lesquelles les opérations de commercialisation de la NWCA ont l'air d'être si bonnes actuellement est qu'elles peuvent être comparées à celles de l'UCCAO, qui se détériorent, et à la performance plutôt lamentable à ce jour des acheteurs du secteur privé dans un marché libéralisé.

- ◆ **Les différences d'accès aux crédits bancaires entre les sociétés nationales et étrangères ont constitué une contrainte importante qui a empêché un plus grand nombre de sociétés camerounaises de profiter des occasions créées par les activités de réforme.**

Le RFZI aussi bien que les opérations d'importation d'engrais entreprises aux termes des activités de réforme sont dominées par des sociétés appartenant à des étrangers. L'une des grandes raisons de cette domination est apparemment la différence qui existe au point de vue

de l'accès aux crédits bancaires locaux accordés aux entreprises étrangères. Cette situation semble avoir eu deux effets modérateurs sur l'effet des réformes :

- Les entrepreneurs camerounais n'ont pas été les principaux bénéficiaires des réformes entreprises dans l'importation d'engrais et dans le traitement pour l'exportation ; et
- Les réformes n'ont probablement eu que peu ou pas d'effet sur la fuite des capitaux du Cameroun avant la dévaluation parce que la situation bancaire locale n'encourageait pas l'investissement par des Camerounais au Cameroun, malgré les possibilités ouvertes par les réformes.

D. Durabilité des réformes

1. Menaces à la durabilité

L'équipe d'évaluation estime que les menaces possibles à la durabilité des réformes de politique économique sont les suivantes :

- ◆ **Si la situation économique continue à se détériorer et que l'impasse politique continue à paralyser les perspectives d'augmentation des investissements, il se peut que le gouvernement devienne si affaibli que cela puisse empêcher la mise en oeuvre des nouvelles politiques de réforme et/ou l'application de toute législation nouvelle.**
- ◆ **Les gains enregistrés grâce à la récente dévaluation, qui ont amélioré la rentabilité des entreprises dans les trois domaines d'application des réformes, pourraient se trouver neutralisés si le GRC n'arrive pas à contrôler les pressions inflationnistes et les augmentations des coûts de l'économie.**
- ◆ **Si les gains obtenus par les réformes et la dévaluation peuvent être consolidés, l'accroissement possible de la demande de rentes dans les trois domaines soumis aux réformes peut devenir une incitation très forte pour le régime actuel à revenir en arrière et à annuler les réformes dans l'intérêt d'une élite privilégiée.**
- ◆ **La prédominance des sociétés d'importation d'engrais appartenant à des étrangers — et sous régime de zones franches industrielles — donne aux opposants aux réformes l'occasion de réimposer des contraintes en ayant recours à des arguments nationalistes. Le cri de "Le Cameroun aux Camerounais" pourrait devenir un argument puissant — si quelque peu**

chauviniste — au niveau de la politique locale en cas de poursuite de la détérioration des conditions économiques.

- ◆ **Les grands exploitants du secteur privé qui, dans le passé, ont bénéficié de relations privilégiées peuvent tenter de réinstaurer des conditions de marché monopolistique pour les engrais et le café arabica — ou, plus probablement, empêcher d'étendre les réformes politiques à d'autres intrants ou produits — sous le couvert de "réformes graduelles et par étapes", "façon morale de traiter les agriculteurs" et/ou "nécessité de conserver un comportement professionnel".**
- ◆ **Si les coopératives constatent qu'elles ne peuvent pas être concurrentielles aux termes des règles nouvelles des marchés libéralisés, elles peuvent demander au GRC de les dispenser de la concurrence et de leur octroyer des concessions spéciales en raison du rôle quasi-social qu'elles jouent au nom des populations rurales.**
- ◆ **Si les prix des principaux produits d'exportation continuent à baisser, il se peut que les producteurs de café arabica n'aient aucune incitation à maintenir leur production, ou que les sociétés de transformation pour l'exportation restent en affaires malgré les réformes de politique qui sont déjà en place.**

2. *Facteurs qui accroissent les perspectives de durabilité*

L'équipe d'évaluation estime qu'il existe plusieurs facteurs qui rendent peu probable un retour en arrière facile en ce qui concerne les réformes des secteurs des engrais et du café arabica. Ils comprennent ce qui suit :

Facteurs à court terme

- ◆ **Le GRC s'est trouvé obligé d'absorber des pertes financières catastrophiques en raison de ses interventions dans l'économie et ne peut pas se permettre, dans la position fiscale précaire où il se trouve, d'avoir d'autres dettes provenant de sa mauvaise gestion économique.**
- ◆ **Le gouvernement subit de fortes pressions en vue de la négociation d'un nouvel accord de compensation du FMI, qui entraînerait la libération de la troisième tranche de décaissement de 50 millions de dollars au titre du PAS avec la Banque mondiale. Les conditions attachées au décaissement de l'assistance financière aux termes de ces accords seront importantes pour freiner toute velléité de retour en arrière de la part du GRC en ce qui concerne les réformes de libéralisation et de privatisation.**

- ◆ **Le MINDIC semble être une importante force positive en ce qui concerne l'extension à d'autres importantes filières de produits, des activités de réforme pour les sous-secteurs des engrais et du café arabica. Et l'enthousiasme affiché envers les réformes est clairement davantage motivé par l'amélioration de la performance de ces sous-secteurs que par les perspectives d'avantages financiers supplémentaires provenant de la coopération avec l'USAID.**
- ◆ **Les éléments du milieu d'affaires local qui sont opposés aux réformes ne semblent pas avoir encore trouvé de stratégie efficace permettant de revenir en arrière, à la lumière de l'effet de démonstration des réformes réussies dans les secteurs des engrais et du café arabica et de la poussée imprimée par d'importants décideurs du GRC, en faveur de réformes similaires pour d'autres filières de produits.**
- ◆ **Les principales agences françaises d'aide au développement semblent maintenant soutenir l'extension aux filières de commercialisation des intrants agricoles aussi bien qu'aux produits d'exportation — c'est-à-dire le café robusta et le cacao — de réformes politiques similaires à celles qui ont été adoptées pour les engrais et le café arabica. Qui plus est, le gouvernement français a entrepris deux actions essentielles visant à préserver les bénéfices acquis à la suite de la récente dévaluation du franc CFA et à renforcer les pressions en faveur de l'ajustement structurel. Tout d'abord, il a exercé des contrôles sur toute expansion de la masse monétaire des zones CFA afin de ralentir les pressions inflationnistes. Il a ensuite informé le GRC que le Trésor français ne fournira plus les ressources financières devant être consacrées au service de la dette extérieure du GRC si celui-ci ne respecte pas les conditions posées par le FMI/la Banque mondiale.**

Facteurs à long terme

- ◆ **La dévaluation a accru la rentabilité potentielle de toutes les entreprises camerounaises d'exportation de produits, même sans changement important des prix au niveau des marchés mondiaux. Elle a aussi accru le potentiel de développement des activités de transformation pour l'exportation à valeur ajoutée.**
- ◆ **Les réformes de politique ont déjà créé de nouveaux groupes qui ont un intérêt économique et financier vital dans le système de marché libéralisé. Il existe un fort potentiel de renforcement du rôle du secteur privé en tant que contre-poids au secteur public, si les sociétés engagées dans des activités relatives aux engrais, au café arabica et à la transformation de produits pour l'exportation peuvent capitaliser sur les occasions offertes**

par les réformes déjà adoptées et si, à l'avenir, des occasions similaires leur sont offertes — ou offertes à d'autres groupes — grâce à la libéralisation et à la privatisation d'autres filières de produits.

- ◆ **Pendant le processus de réforme, la position des agriculteurs dans la filière des produits a considérablement changé pour trois raisons fondamentales. Premièrement, ils ont été de plus en plus sensibilisés aux relations qui existent entre les prix mondiaux et les prix à la production qu'ils reçoivent. Deuxièmement, beaucoup d'entre eux réalisent maintenant qu'ils ont de meilleures chances d'améliorer leurs revenus dans un marché amélioré. Et troisièmement, ils ont obtenu des pouvoirs qui leur ont été attribués lors des récentes révisions de la loi régissant les coopératives et ils sont maintenant plus agressifs pour demander que leurs organisations aient une meilleure performance.**
- ◆ **Une plus grande transparence dans l'établissement des prix et les systèmes comptables internes fera qu'il sera plus difficile pour le GRC et/ou les exploitants du secteur privé qui sont opposés à une plus grande concurrence de faire appel aux arguments usés du passé "paternaliste" pour réimposer des contrôles dans un environnement de marché libéré.**

3. *Facteurs qui peuvent réduire les perspectives de durabilité*

A la différence de ce qui s'est passé pour les secteurs des engrais et du café arabica, *la mise en oeuvre* de réformes de politique aux termes du PREPS était loin d'être finie lorsque la participation et le soutien de l'USAID à ce programme ont été interrompus. En fait, bien que l'ensemble du cadre juridique du régime des zones franches industrielles ait été mis en place à moins de cinq mois de la signature des accord de programme et de projet, la mise en oeuvre effective de le RFZI a été sérieusement gênée par un certain nombre de facteurs — par exemple, l'opération ville fantôme, l'inaction du conseil d'administration du ONZFI, le retrait du soutien apporté par l'OPIIC. Ceci a créé un vide entre les attentes initiales et les réalisations de fait et a placé les sociétés et institutions membres de le RFZI dans une position hautement vulnérable.

L'équipe d'évaluation estime que le soutien apporté par le GRC à l'ensemble du concept de zone franche industrielle a été sérieusement sapé. Cette situation est rendue pire du fait qu'alors que d'autres donateurs importants soutenaient fermement la remise à jour du code des investissements du Cameroun au titre du PAS, leur enthousiasme ne s'est pas étendu au concept de le RFZI.

Dans ces conditions et avec le départ de l'USAID, il semble probable que le GRC lancera un processus "d'évaluation et de révision" de l'avenir de le RFZI et d'ONZFI. S'il est décidé d'abandonner entièrement le RFZI, l'"échec" du premier RFZI peut facilement être attribué aux actions entreprises par le gouvernement des Etats-Unis. Si cela se produit, il est probable que les autres donateurs ne se soucieront pas suffisamment de ce concept pour tenter de faire renaître le phoenix RFZI des cendres du PREPS.

VI. LECONS A RETENIR DE L'EXPERIENCE DE L'USAID/CAMEROUN

- ◆ **La réforme de politique et plus particulièrement les activités de privatisation sont grosses consommatrices de main-d'oeuvre.**

L'expérience de l'USAID/Cameroun a démontré que les activités de libéralisation et de privatisation entreprises dans le cadre d'un programme de réforme peuvent être grosses consommatrices de main-d'oeuvre aussi bien en personnel de l'USAID qu'en consultants. La grande différence a été le fait que la plupart des activités de libéralisation ont eu tendance à être terminées assez tôt lors du processus de réforme, à l'exception de PRESCA I, alors que celles de privatisation ont été continues et ont exigé une main-d'oeuvre importante. Les commentaires faits par le coordinateur du projet PRESCA I jettent une certaine lumière sur la situation dans ce cas. Il a déclaré que les efforts entrepris par la mission dans le cadre de la réforme de la commercialisation du marché du café arabica avaient été axés à la fois sur les ministères clé du GRC et au niveau de la communauté avec la NWCA. Pour arriver à ce que "la base comprenne bien et soutiennent les réformes", il a fallu que l'USAID consacre beaucoup plus de temps et d'efforts au niveau communautaire. Ces efforts ont été axés sur la libéralisation, comme la détermination des prix à la production par la NWCA au niveau de la société, la dissémination des lois relatives aux coopératives, et à la préparation de la NWCA en vue d'une concurrence libre et ouverte grâce à l'adoption de méthodes de commercialisation plus efficaces et à la réduction des coûts.

L'une des leçons clé de ce programme a été l'importance d'avoir "le soutien communautaire" pour les réformes. Le GRC avait davantage tendance à agir lorsqu'on avait la preuve croissante du soutien envers les réformes par les Camerounais qui devaient en bénéficier, et en fait quand ceux-ci l'exigeaient.

- ◆ **Aborder les réformes sous l'angle sectoriel et transversal n'est pas fondamentalement antagoniste et peut souvent avoir un effet de synergie.**

Le seul cas où, au Cameroun, les réformes ont été abordées sous l'angle sectoriel et transversal s'est produit lors de la promulgation de la nouvelle loi sur les coopératives, qui a coïncidé avec la mise en oeuvre des initiatives du PRESCA I. L'équipe d'évaluation estime que dans ce cas, il y a eu un effet de synergie important et que l'une ou l'autre approche, prise séparément, n'aurait pas donné d'aussi bon résultats et n'aurait pas eu le même effet.

- ◆ **L'ordre des réformes politiques en ce qui concerne la production et l'établissement des prix à la production d'une filière est très important si l'on veut aussi bien un accroissement de production qu'un usage accru des principaux intrants.**

Comme cela a été évoqué précédemment, les effets combinés du PRSSE et du PRESCA I ont été amoindris du fait que l'élimination des subventions accordées aux engrais

a précédé les réformes de l'établissement des prix de cafés arabica et robusta et du cacao aussi bien que la dévaluation du franc CFA. S'il avait été possible d'entreprendre ces changements dans l'ordre inverse — c'est-à-dire dévaluation, augmentation des prix à la production, augmentation des prix des engrais — les ajustements apportés aux sous-secteurs du café et du cacao seraient intervenus plus rapidement et de manière plus satisfaisante en ce qui concerne l'accroissement de la production et des recettes \ l'exportation.

Alors que les initiatives de réforme peuvent souvent être prisonnières des circonstances, les concepteurs du programme — surtout quand ils travaillent sur un sous-secteur — doivent toujours être conscients des possibilités de réforme simultanée aussi bien des systèmes de production que de détermination des prix des intrants.

- ◆ **Pour être menés à bien, les changements de politique ont tendance à être évolutifs et non révolutionnaires.**

Les activités de politique qui ont été couronnées de succès au Cameroun étaient basées sur une approche par étape et itérative avec un horizon défini, même s'il était éloigné. Les personnes qui ont conçu et mis en œuvre ces réformes ne s'attendaient pas à réaliser des miracles immédiats et à éliminer en quelques mois les ruines d'années de mauvaise gestion économique, et leur approche graduelle, mais hautement ciblée a pu donner les réformes désirées avec un coût social minimum.

- ◆ **Tout changement de politique mené à bien exige la participation et le soutien d'un groupe de décideurs hauts placés dans le gouvernement, dont l'engagement est ferme et qui considèrent que le processus leur sera utile.**

La situation économique peu satisfaisante du Cameroun au cours des cinq dernières années a obligé les décideurs hauts placés dans le gouvernement à faire preuve d'une plus grande ouverture aux idées économiques nouvelles. Mais il n'y a un engagement ferme envers une direction particulière pour les réformes de politique que lorsque le décideur individuel peut constater que ce qui est proposé est directement lié à son programme et à ses besoins propres — c'est-à-dire que la mesure aura un effet direct sur la réduction des coûts récurrents ou diminuera les pertes financières de son département : ou offrira des avantages directs aux groupes auxquels il s'intéresse et qui sont ses clients.

Dans un certain sens, tout processus de réforme politique entrepris dans n'importe quel pays est quelque chose de hautement politique et, comme le disait l'ancien président de la Chambre des représentants des Etats-Unis "toute politique est locale".

- ◆ **Il est vital, lorsque l'on tente de lancer et de mettre en place des changements de politique, de minimiser le nombre d'institutions qui y sont directement impliquées.**

Les réformes qui ont été couronnées de succès dans les domaines des engrais et du café arabica ne concernaient qu'un nombre relativement petit d'institutions. D'un autre côté, le PREPS s'est attaqué à l'élimination, sur une période de temps très courte, de plus de 20 organismes gouvernementaux impliqués dans le processus d'approbation des sociétés pour le RFZI et dans les opérations qui s'ensuivaient. Pour la plus grande part — exception faite des procédures douanières — cette tentative s'est solée par un échec.

- ◆ **Les changements importants de politique doivent être basés non pas sur des généralités ou des hypothèses non confirmées, mais sur la collecte et l'analyse de données solides sur le terrain. Plus les changements de politique sont compliqués, plus les données fiables et l'analyse de haute qualité sont importantes dans ce processus.**

Les trois efforts de réforme entrepris au Cameroun constituent des exemples de cette leçon en ce sens que ce qu'ils ont accompli était basé sur la découverte, l'analyse et le changement, par les participants, de défauts très spécifiques dans les systèmes à réformer. Et dans tous les cas, les processus ont été itératifs en ce sens que les participants ont souvent appris que la sagesse conventionnelle a souvent tort quand les faits opérationnels finissent par être connus.

- ◆ **Les distinctions faites entre la formulation d'une politique du haut vers le bas au lieu du bas vers le haut sont souvent artificielles. Pour qu'un changement de politique soit couronné de succès, il faut qu'il bénéficie d'un soutien aussi bien au niveau communautaire que des décideurs haut placés.**

Ce que le Cameroun a connu en matière de réformes démontre clairement que la mise en oeuvre de réformes dans des sous-secteurs exige la participation des décideurs à tous les niveaux des filières. Dans le cas du PRESCA I, par exemple, il aurait été inefficace de se concentrer exclusivement sur la restructuration de la NWCA sans que des efforts fussent entrepris au niveau national pour promulguer une nouvelle loi sur les coopératives et ouvrir la filière à la participation du secteur privé. Ceci aurait constitué un gaspillage des ressources de l'USAID.

- ◆ **Les programmes politiques doivent être très focalisés et les activités de mise en oeuvre doivent découler logiquement des réformes spécifiques que l'on veut réaliser.**

Plus l'ensemble des réformes est diffus, plus leur mise en oeuvre est compliquée. L'une des caractéristiques les plus importantes des activités du PRSSE et du PRESCA I a été

le fait que, dans chaque cas, le programme de réforme était axé très directement sur un petit nombre de mesures et que chacune était étroitement liée à une autre.

Ceci n'a pas été autant le cas pour les activités du PREPS, où les principales mesures prises au niveau national — c'est-à-dire le nouveau Code des investissements et l'approbation de le RFZI — étaient liées exprès à des actions relativement peu importantes au niveau local — c'est-à-dire la création d'un parc industriel particulier, l'obtention de tarifs préférentiels des services publics pour les sociétés faisant partie de le RFZI, l'obtention du droit à des moyens privés de télécommunications dans un pays où le réseau des communications avec le monde extérieur est déjà bien développé. Lorsque l'objectif premier consistait à établir un contexte général pour la mise en oeuvre de le RFZI, il n'a en fin de compte servi à rien d'étendre le programme à une série d'activités de seconde génération sans grand rapport avec les premières.

- ◆ **Pour qu'il soit couronné de succès, un processus de changement de politique requiert le soutien de plus d'un donateur important. Il est essentiel, lorsque l'USAID en fait partie, qu'il y ait une coordination étroite avec les autres donateurs concernés à toutes les étapes de la conception et de la mise en oeuvre.**

L'expérience vécue au Cameroun démontre qu'il est facile de concevoir et de mettre en oeuvre des initiatives de réforme discrètes si elles sont soutenues par un cadre de réformes macro-économiques appropriées. Qui plus est, il est extrêmement difficile pour un donateur de mettre en oeuvre même des réformes mineures d'un secteur ou d'un sous-secteur s'il y a une résistance active de la part d'un ou de plusieurs autres organismes donateurs. Une coordination efficace entre tous les donateurs travaillant sur un secteur ou un sous-secteur est extrêmement importante pour : premièrement, empêcher le sabotage d'initiatives particulières de réforme ; deuxièmement, garantir des effets de démonstration et de transfert maximum ; et troisièmement, garantir que les activités de réforme aux niveau macro et micro-économique vont dans le même sens.

- ◆ **Une combinaison judicieuse d'assistance hors-projet et au projet peut constituer un outil efficace et souple pour la conception et la mise en oeuvre de programmes de réforme politique, surtout quand elle est associée à la puissance d'une idée qui arrive à point.**

Il est évident, en rétrospective, dans les cas des PRSSE et PRESCA I que les réformes sont intervenues relativement rapidement parce que ces deux programmes comportaient des changements de politique qui s'imposaient au Cameroun à ce moment-là. En termes simples, les réformes sont allées de l'avant parce que le GRC ne pouvait plus couvrir les frais de sa propre mauvaise gestion économique. Mais la direction de l'USAID a facilité la mise en oeuvre des réformes grâce à son usage judicieux de l'assistance hors-projet et de projet pour, en même temps, soulager les problèmes urgents qui se posaient au GRC en matière de dette et contribuer au développement d'un secteur privé plus vibrant et plus actif.

- ◆ **Bien que ces leçons puissent s'appliquer à la plupart des changements, il est important de se rappeler que les activités de réforme politique interviennent dans des contextes géographique, social et sectoriel hautement spécifiques. L'histoire n'est pas la même partout ; les expériences n'ont pas toutes la même valeur. Ainsi, les missions de l'USAID devraient aborder les possibilité de collaboration en fonction de chaque cas particulier qui exige sa conception propre.**

Toutes les initiatives importantes de réforme politique sont par nature hautement politiques parce qu'elles créent inévitablement des groupes de "gagnants" et de "perdants". Il est indispensable, et c'est une question de la plus haute priorité, que la conception et la mise en oeuvre efficace de telles activités soient basées sur une évaluation détaillée des groupes qui sont appelés à perdre ou à gagner quelque chose à la suite des changements prévus. Il faut évaluer les niveaux relatifs d'organisation de ces groupes et ce qui peut être entrepris de manière spécifique au niveau de la conception du programme pour "minimiser les coûts sociaux" des réformes. En ce sens, les initiatives de réforme qui sont couronnées de succès sont toujours des solutions "de second ordre" à des problèmes épineux.

BIBLIOGRAPHIE

- Abbott, R.D.. [June 1990]. "Privatization of Fertilizer Marketing in Cameroon: A Second Year Assessment of the Fertilizer Sub-Sector Reform Program -- Technical Report". AMIS/Abt Associates, Inc., Washington, D.C..
- Abbott, R.D. and E.K. Dey. [October 1993]. "Privatization of Fertilizer Marketing in Cameroon: A Fifth-Year Assessment of the Fertilizer Sub-Sector Reform Program -- Technical Report". AMIS/Abt Associates, Inc., Washington, D.C..
- Abbott, R.D. and D.A. Lloyd. [April 1991]. "Privatization of Fertilizer Marketing in Cameroon: A Third-Year Assessment of the Fertilizer Sub-Sector Reform Program -- Technical Report". AMIS/Abt Associates, Inc., Washington, D.C..
- Abbott, R.D. and D.A. Lloyd. [November 1992]. "Privatization of Fertilizer Marketing in Cameroon: A Fourth-Year Assessment of the Fertilizer Sub-Sector Reform Program". AMIS/Abt Associates, Inc., Washington, D.C..
- Abbott, R.D. and N. Minot. [June 1989]. "Privatization of Fertilizer Marketing in Cameroon: First-Year Assessment of the Fertilizer Sub-Sector Reform Program -- Technical Report". AMIS/Abt Associates, Inc., Washington, D.C..
- AID. [April 1989]. "Country Development Strategy Statement FY 1990-1994 Cameroon". AID, Washington, D.C..
- AID. [August 1990]. *The Agency for International Development Presents Critical Issues for American Investors in Cameroon*. AID, Washington, D.C..
- AID. [May 1989]. *U.S. Assistance for Africa -- The Development Fund for Africa (DFA) -- An Action Plan*. AID, Washington, D.C..
- Ariza-Nino, E.. [February 1993]. "Cameroon PRAMS I Project (Project No. 631-0083) -- Proposed Agribusiness Strategy for USAID/Cameroon". International Science and Technology Institute, Inc., Washington, D.C..
- Arizo-Nino, E., R. Greene, J.L. MacDade and E.R. Nelson. [November 1992]. "USAID Cameroon: Country Program Strategy Concept Paper -- Analytical Study" Final Report. Development Alternatives, Inc., Bethesda, Maryland.
- BCEOM. [Juin 1993]. "Evaluation et Audit du Programme Special d'Importation d'Engrais (P.S.I.E.) No Projet: 6.ACP.CM.019 -- Rapport de Mission -- Evaluation de Fin de Programme". Rapport Provisoire. Ministere du Plan et de l'Aménagement du Territoire, Republique du Cameroun, Yaounde, Cameroon.

- BCEOM/Petiteau & Scacchi. [Novembre 1991]. "Evaluation et Audit du Programme Special d'Importation d'Engrais (P.S.I.E.) No Projet: 6100-36-16-019 -- Phase 2: Conclusions et Recommandations". Ministere du Plan et de l'Amenagement du Territoire, Republique du Cameroun, Yaounde, Cameroon.
- Blane, D., M. Fuchs-Carsch, D. Hess and J. Seifert. [June 1991]. *The A.I.D. Economic Policy Reform Program in Cameroon*. A.I.D. Impact Evaluation Report No. 78 AID, Washington, D.C..
- Center for Development Information and Evaluation. [March 1993]. "CDIE Assessment of A.I.D. Agribusiness Programs Design Proposal". AID, Washington, D.C..
- CIRAD/SOFRECO. [October 1992]. "Relance régionalisée de la production paysanne de café et de cacao au Cameroun -- Phase I Cadrage général de la relance". Rapport et Annexes. Ministère de l'Agriculture, République du Cameroun, Yaoundé, Cameroun.
- Club du Sahel. [Juin 1990]. "Le Secteur Prive au Cameroun". Club du Sahel/CILSS/OCDE/OECD, Paris, France.
- Conseil Interprofessionnel du Cacao et du Cafe. [August 1993]. "Ordinary General Assembly of the Inter-Professional Cocoa & Coffee Board Held on 16 July 1993, at the Conference Centre, Yaounde". Conseil Interprofessionnel du Cacao et du Cafe, Yaounde, Cameroon.
- Cooke, L., C. Jolly and P. LeBlache. [July 1993]. "Mid-Term Evaluation for the Program of Reform in the Agricultural Marketing Sector PRAMS I". The Mitchell Group, Washington, D.C..
- Conte, S. et al. [Juillet 1993]. "Analyse Economique de la Filiere Mais au Cameroun". DEAPA/Ministère de l'Agriculture, Yaounde, Cameroun.
- Direction des Enquetes Agro-Economiques et de la Planification Agricole. [Aout 1991]. "Enquete Engrais PSIE/FED 1990: Rapport Definitif". Ministere de l'Agriculture, Republique du Cameroun, Yaounde, Cameroon.
- Direction des Enquetes Agro-Economiques et de la Planification Agricole [DEAPA]. [Octobre 1993]. "Enquete Engrais 1992: Rapport Definitif". Ministere de l'Agriculture, Republique du Cameroun, Yaounde, Cameroon.
- Division des Projets Agricoles. [Juin 1990]. "Politique Agricole du Cameroun". Ministere de l'Agriculture, Republique du Cameroun, Yaounde, Cameroon.
- Economic Analysis and Policy Reform Implementation Office. [December 1993]. "Private Sector/Policy Report Program Closeout Action Plan". USAID, Yaounde, Cameroon.

- ESAGRI. [May 1983]. "Mission d'Évaluation Technique et d'Audit Financier du Projet de Développement Rural dans le Nord-Ouest et de la N.W.C.A.". Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, République du Cameroun, Yaounde, Cameroun.
- Gellar, S., R. Oakerson and S. Wynne. [November 1990]. "An Institutional Analysis of the Production, and Marketing of Arabica Coffee in the West and North West Provinces of Cameroon". Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont.
- Green, D.M.. [March 1994]. "Paths of Reform: PRAMS I and the New Cooperative Law". Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont.
- Greene, R.. [August 1992]. "Reorganization of NWCA and Staffing Issues". Consultant Report. International Science and Technology Institute, Inc., Washington, D.C..
- International Fertilizer Development Center. [May 1986]. "Cameroon Fertilizer Sector Study". International Fertilizer Development Center, Muscle Shoals, Alabama.
- International Monetary Fund. [November 1991]. "Cameroon -- Staff Report for the 1991 Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement". International Monetary Fund, Washington, D.C..
- International Monetary Fund. [July 1993]. "Cameroon -- Staff Report for the 1993 Article IV Consultation". International Monetary Fund, Washington, D.C..
- International Monetary Fund. [January 1992]. "Cameroon -- Stand-By Arrangement". International Monetary Fund, Washington, D.C..
- International Monetary Fund. [December 1991]. "Cameroon -- Statistical Annex". International Monetary Fund, Washington, D.C..
- Kamajou, F. and J. Nyemba Ambela. [December 1990]. "Fertilizer Use in the West Province of Cameroon: Identification of Some Constraints at Farm Level in 1990". University Center, Dschang, Cameroon.
- Kamajou, F. et al. [June 1993]. "Price Policy Analysis and the Demand for Fertilizer in the Coffee Sub-Sector of Cameroon". First Draft Report. Department of Agricultural Economics, University of Dschang, Dschang, Cameroon.
- Kamajou, F. et al. [Juin 1993]. *Analyse de la Politique de Prix et de la Demande d'Engrais dans le Sous-Secteur Café Camerounais*. Département d'Economie Rurale, Université de Dschang, Dschang, Cameroon.

- Kamajou, F. et al. [October 1993]. *Price Policy Analysis and the Demand for Fertilizer in the Coffee Sub-Sector of Cameroon*. Main Report. Department of Agricultural Economics, University of Dschang, Dschang, Cameroon.
- Kulibaba, N., E.R. Nelson and R. Poulin. [February 1989]. "USAID Cameroon Country Development Strategy Statement Analytical Study". DAI, Washington, D.C..
- LIA/SATEC. [Janvier 1992]. "Etude des Charges Dites Incompressibles des Filières Café et Cacao". Rapport Definitif -- Tomes 1 et 2. Ministère du Développement Industriel et Commercial, République du Cameroun, Yaoundé, Cameroun.
- MacDade, J.. [August 1992]. "Apex Business Plan/Budget". Consultant Report. International Science and Technology Institute, Inc., Washington, D.C..
- Nkwain Sama, J. et al. [August 1993]. *Budgets for Selected Crop and Livestock Enterprises in Cameroon*. Department of Agricultural Economics, University of Dschang, Dschang, Cameroon.
- Nkwain Sama, J. and J.P. Ayissi Mbala. [June 1991]. *Food Production and Consumption in Cameroon with a Look to the Future*. Department of Agricultural Economics, University Centre of Dschang, Dschang, Cameroon.
- Nkwain Sama, J. et al. [May 1993]. *Methodology for Budgeting Agricultural Enterprises in Cameroon*. Department of Agricultural Economics, University of Dschang, Dschang, Cameroon.
- Ntangsi, J.. [August 1991]. "Agricultural Policy and Structural Adjustment in Cameroon". Invited paper presented at the XXI IAAE Conference in Tokyo, Japan, 22-29 August 1991. World Bank Resident Mission, Yaounde, Cameroon.
- Oakerson, R.J.. [May 1992]. "First Intra-Annual Assessment of PRAMS I, 1992 Covering the Period from 21 December 1991 to 27 April 1992". Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont..
- Oakerson, R.J.. [June 1993]. "First Intra-Annual Assessment of PRAMS I Year 3 (1992-93)". Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont..
- Oakerson, R.J.. [September 1993]. "Institutionalism and Policy Reform: A Framework for Institutional Analysis and Design". Program of Reform in the Agricultural Marketing Sector, Phase I Research Program: Background Paper. Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont.

- Oakerson, R.J.. [June 1993]. "Program of Reform in the Agricultural Marketing Sector, Phase I First Intra-Annual Assessment During Year 3 (1992-93)". Final Report. Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont.
- Oakerson, R.J.. [September 1993]. "Program of Reform in the Agricultural Marketing Sector, Phase I -- Second Intra-Annual Assessment During Year 3 (1992-93)". Final Report. Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont.
- Oakerson, R.J.. [November 1993]. "Program of Reform in the Agricultural Marketing Sector, Phase I -- Third Intra-Annual Assessment During Year 3 (1992-93) Final Report". Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont.
- Oakerson, R.J., S. Wynne, T.V. Truong and S.T. Walker. [September 1990]. "Privatization Structures: An Institutional Analysis of the Fertilizer Reform Program in Cameroon". Final Report. Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont.
- OECD/CILSS. [Juin 1990]. "Le Secteur Prive au Cameroun". Sahel D(90)347. OECD/CILSS, Paris, France.
- Rassas, B.. [September 1992]. "Cameroon PRAMS I Project: Elements of a Marketing Strategy for the North West Cooperative Association in a Liberalized Arabica Coffee Market in Cameroon". International Science and Technology Institute, Inc., Washington, D.C..
- Rauth, R.. [November 1991]. "Republic of Cameroon Industrial Free Zones NOIFZ Standard Operating Procedures Manual". Preliminary Draft. Republic of Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- Resta, P.. [August 1992]. "Consultant Report -- Marketing Specialist Report 21st July to 12th August 1992". International Science and Technology Institute, Washington, D.C..
- Resta, P.. [March 1993]. "Marketing Specialist Report for the North West Cooperative Association, Bamenda 20th February to 17th March 1993". International Science and Technology Institute, Washington, D.C..
- Roux, G.. [Avril 1993]. "Etude sur le Développement de la Qualité au Cameroun -- Deuxieme Phase -- Filieres Cafe". Ministère du Développement Industriel et Commercial, République du Cameroun, Yaoundé, Cameroun.
- Shapiro, D., E. Tollens and P. Wyeth. [December 1992]. "Cameroon Agricultural Sector Overview". USAID, Yaounde, Cameroon.

- Sumpter, A. and R.J. Oakerson. [February 1992]. "NWCA Cost Reduction and Staff Reorganization -- The Apex Level -- A Study Conducted for the North West Cooperative Association, Bamenda, North West Province, Cameroon". Associates in Rural Development, Burlington, Vermont.
- The Services Group. [April 1993]. "USAID/Cameroon Policy Reform in the Export Processing Sector (PREPS) Project Completion Report". The Services Group, Arlington, Virginia.
- Tollens, E.. [November 1993]. "AMIS -- Phase I Evaluation Methodology". Consultant Report. USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- Tollens, E.. [April 1993]. "Arabica Market Information System (AMIS)". Consultant Report. USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- Tollens, E.. [August 1993]. "Design and Implementation of the Arabica Market Information System (AMIS) -- Phase II". Consultant Report. USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- Tollens, E.. [November 1993]. "Interim Evaluation -- The Impact of AMIS -- Phase I and Recommendations for the Future". Consultant Report. USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- Tollens, E.. [June 1993]. "Implementation of the Arabica Market Information System (AMIS) for the Program of Reform in the Agricultural Market Sector -- Phase I". Consultant Report. USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- Tollens, E.. [February 1994]. "Interim Performance Evaluation of NCCB as Implementing Agency for AMIS -- Phase I and Implementation of AMIS -- Phase II -- Progress Report". Consultant Report. USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- Tollens, E.. [November 1993]. "Method of Data Collection and Dissemination for AMIS -- Phase II". Consultant Report. USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- Tollens, E.. [March 1994]. "The History and Effects of the Arabica Market Information System (AMIS -- Phase I & II)". Consultant Report. USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- Tollens, E.. [February 1994]. "The Setting Up of an Endowment for the Institutionalization of AMIS". Consultant Report. USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- USAID/Cameroon. [November 1989]. "A Program of Reform in the Agricultural Marketing Sector, Phase I (631-0068) -- A Program Assistance Initial Document (PAIP) For A FY 1990 Non-Project Assistance Initiative". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [August 1990]. "A.I.D. Grant No. 631-T-604 -- A.I.D. Program No. 631-0074 -- Program Grant Agreement". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [August 1990]. "A.I.D. Grant No. 631-T-604 -- A.I.D. Project No. 631-0082 -- Project Grant Agreement". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [September 1985]. "An Initiative Proposed Under the African Economic Policy Reform Program". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [November 1991]. "Assessment of Program Impact FY 1991". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [October 1992]. "Assessment of Program Impact FY 1992". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [November 1993]. "Assessment of Program Impact (API) USAID/Cameroon FY 1993". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [1991]. "Cameroon Agricultural Sector Overview". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [July 1993]. "Cameroon Concept Paper FY 1994-1996". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [August 1990]. "Cameroon: Policy Reform in the Export Processing Sector (PREPS) -- PAAD/Program: 631-T-604/631-0074 and PAAD/Project: 631-T-604/631-0082. USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [October 1993]. "Draft FY 1993 API Submission". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [October 1991]. "Memorandum of Understanding Between The North West Cooperative Association, Ltd., Affiliated Cooperative Unions, and The U.S. Agency For International Development Regarding Cooperative Reform, Restructuring and, Strengthening". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [September 1993]. "Proceedings of the PRAMS I Intra Annual Review -- September 8th and 9th, 1993". ISTI, Yaounde, Cameroon.

USAID/Cameroon. [November 1993]. "Proceedings of the PRAMS I Intra Annual Review -- November 17-18, 1993". ISTI, Yaounde, Cameroon.

- USAID/Cameroon. [August 1990]. "Program Assistance Approval Document -- A Program of Reform in the Agricultural Marketing Sector Phase 1 (Program Grant No. 631-T-603) (Project Nos.: 631-0068/631-0083)". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- USAID/Cameroon. [November 1992]. "The Macroeconomic Context in Cameroon: Current Performance and Near Term Outlook". USAID, Yaounde, Cameroon.
- USAID/Cameroon. [October 1990]. "USAID/Cameroon API Submission". USAID/Cameroon, Yaounde, Cameroon.
- van de Walle, N.. [October 1989]. "The Politics of Non Reform in Cameroon". Department of Political Science, Michigan State University, East Lansing, Michigan.
- Wessen, P.D.. [March 1994]. "Program of Reform in the Agricultural Marketing Sector Research Program: Final Case Study -- Restructuring the North West Cooperative Association (NWCA)". Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont.
- Winstel Research & Consulting. [November 1992]. "Cameroon Agro-Business Sector: Constraints and Development Prospects". Winstel Research & Consulting, Douala, Cameroon.
- World Bank. [March 1989]. Report No. 7486-CAM. *Cameroon Agricultural Sector Review*. World Bank, Washington, D.C.

ANNEXE A

Termes de Référence

BEST AVAILABLE DOCUMENT

Termes de Référence

I. Introduction

A. Mission

Dans le but de rapporter sous forme documentaire le produit de sa présence au Cameroun, la mission de l'USAID entreprendra des évaluations d'impact de son programme d'aide au développement, en mettant l'accent sur trois secteurs particuliers : la santé, l'agriculture, et l'entreprise de réformes dans le domaine de la politique générale et dans le secteur privé du pays.

Chacune de ces trois évaluations déterminera comment l'USAID aura satisfait aux objectifs du Fonds de développement pour l'Afrique et aux objectifs fixés par la stratégie pour le développement du pays (CDSS) pour la période 1990/1994, mise sur pied par la mission de l'USAID au Cameroun. L'impact de la récession économique au Cameroun sur la capacité de l'USAID à mettre en oeuvre le programme et à concrétiser les objectifs fixés sera également rapporté sous forme documentaire.

L'objectif de la présente évaluation spécifique des réformes des politiques économiques consiste à analyser et à constituer des preuves documentaires des effets globaux des interventions de réforme dans le domaine des politiques économiques au Cameroun, entreprises grâce à un soutien de l'USAID. Cette évaluation couvre les trois principales interventions (le Programme de réforme du sous-secteur des engrais, ou FSSRP, la Phase I du Programme de réforme du secteur de la commercialisation agricole, ou PRESCA I, et le Programme de réforme du secteur de la transformation pour l'exportation, ou PREPS) qui contribuent à l'objectif stratégique qui vise à accroître le rôle et la rentabilité des marchés privés, y compris ceux des engrais, du café arabica, et des secteurs de transformation pour l'exportation.

B. Rappel des faits

I. Les crises économiques et politiques du Cameroun

En 1985, le Cameroun vit le début d'une grave crise économique, laquelle mit fin à plus de décennies de croissance économique stable, après l'indépendance. Des baisses dans les recettes d'exportation, de mauvais rendements enregistrés dans le secteur public, et une monnaie surévaluée aboutirent à une baisse de près de 24% du Produit intérieur brut et une importante crise de liquidité.

Au mois de mars 1992, le Cameroun fut placé par l'USAID sur sa liste des pays dont il fallait surveiller de près les résultats donnés dans les domaines politique et économique, particulièrement ceux obtenus en matière de réalisation de réformes globales. A cette époque, le budget annuel d'exploitation pour l'année budgétaire 1993 fut augmenté de 24 à 28 millions de dollars US. Au mois de septembre 1992, le gouvernement camerounais manqua de

satisfaire à la conditionnalité posée pour l'accord par le FMI d'un second mécanisme de financement éventuel. Durant l'année budgétaire camerounaise 1992/1993, aucun accord avec le FMI n'était en place. En fait, les décaissements par la Banque mondiale au Programme d'ajustement structurel (PAS) furent suspendus à deux reprises. Au mois d'octobre 1992, le Cameroun organisa des élections présidentielles qui furent largement critiquées comme étant injustes et entachées d'erreurs graves. Les problèmes électoraux furent publiquement soulevés dans un rapport rédigé par l'équipe d'observateurs internationaux de l'Institut démocratique national (National Democratic Institute). Peu après, le 25 novembre 1992, le gouvernement américain suspendit 14 millions sur les 28 millions de dollars US du budget d'exploitation de la mission de l'USAID au Cameroun pour l'année budgétaire 1993, en attendant des améliorations dans les conditions politiques et des droits de l'homme du pays. Ces améliorations nécessaires ont été rapportées dans le détail dans un aide-mémoire rédigé à l'époque.

Jusqu'ici, le Cameroun n'a fait preuve d'aucun progrès significatif en termes de réforme politique, ni accompli des progrès suffisants dans le secteur économique. L'économie du Cameroun en est à sa septième année de maigres résultats et sa position financière globale s'affaiblit progressivement, du fait de la diminution des recettes pétrolières provoquées par une baisse des réserves d'hydrocarbures, et du fait de recettes fiscales non-pétrolières moins importantes provenant d'exemptions fiscales et des retards de plus en plus fréquents dans le paiement d'impôts, affectant une structure fiscale et tarifaire, dont la base est déjà étroite. Etant donné le niveau élevé actuel des dépenses publiques, la baisse continue des recettes a provoqué un déficit élevé de niveau inadmissible. Très peu d'investissements ont réalisés dans le pays récemment, du fait du manque de confiance éprouvé vis-à-vis des autorités camerounaises pour qu'elles résolvent rapidement et équitablement leurs problèmes économiques et politiques. Le budget d'équipement public, déjà assez faible, est financé jusqu'à près de 90% à partir de sources étrangères. Dans le même temps, la situation politique dans le pays devient de plus en plus tendue et polarisée.

Le gouvernement a manqué des occasions de tenir avec l'opposition un dialogue sérieux et durable et a repoussé à une date ultérieure la tenue d'une conférence nationale, qui serait organisée pour revoir le processus de réforme constitutionnelle et prévoir des réformes politiques fondamentales incluses dans une nouvelle constitution. On s'accorde à reconnaître que les investissements et l'accroissement de l'activité économique, dont le pays a besoin, ne surviendront pas tant que demeurera l'impasse politique actuelle, dans laquelle se trouvent le parti au pouvoir et les groupes d'opposition.

2. Stratégie pour le développement de la mission de l'USAID au Cameroun

Durant les 15 dernières années, l'USAID a concentré son aide au développement sur les secteurs de l'agriculture, la santé, et les réformes de politique générale et du secteur privé. Dans le secteur agricole, l'USAID a exécuté des projets importants qui ont contribué à la sécurité alimentaire, le développement institutionnel, l'entreprise de réformes de politique générale, la formation agricole, la recherche/vulgarisation en agriculture, et la gestion des ressources naturelles. Dans le secteur de la santé, des contributions importantes ont été réalisées, au cours des deux dernières années, dans les domaines de la santé de la mère et de

l'enfant, de la lutte contre les maladies transmissibles, et de réforme du système de fourniture de soins de santé essentiels. Dans le secteur privé, l'USAID a soutenu des coopératives rurales d'épargne et de crédit, de même que l'établissement d'une zone franche. Les efforts de réforme de politique générale ont porté essentiellement sur la réforme de la commercialisation du café et des engrais.

Au cours de la seconde moitié des années 80, grâce au soutien apporté par l'USAID et d'autres donateurs, le gouvernement camerounais s'est dirigé de manière progressive vers la libéralisation de marché et la promotion des initiatives du secteur privé. Le programme de l'USAID s'est développé en conséquence, et plusieurs programmes importants d'assistance hors-projet ont été lancés, tous orientés vers le secteur privé. La stratégie pour le développement du pays (CDSS), faite par l'USAID pour cette période, envisageait la mise en valeur d'un secteur privé orienté vers l'économie de marché, une plus grande rentabilité du secteur public, et une réduction du rôle exagéré qu'il joue dans les activités commerciales. On considérait alors le soutien apporté au programme de restructuration du Cameroun comme étant un élément central de son programme d'assistance et une consolidation de son portefeuille de projets. En juin 1993, un plan stratégique pluriannuel pour les exercices 1994-1996 fut approuvé et prévoyait une poursuite de la consolidation du portefeuille actuel, dans le but de réduire le nombre d'unités de projets et d'adapter les phases finales des projets en cours à de nouveaux objectifs stratégiques. Depuis lors, l'USAID a mis fin de manière unilatérale à deux projets importants. Pour d'autres, elle a réajusté les dates d'achèvement et réduit le financement accordé pour la durée du projet. En novembre 1993, il fut décidé de fermer la mission de l'USAID au Cameroun.

II. Méthodologie

Cette évaluation prévoit d'être établie sur l'examen des documents disponibles, des entretiens avec les principaux participants, et des observations effectuées sur place. De manière plus spécifique, cette évaluation couvrira, mais sans s'y limiter, les domaines suivants:

1. Présentation d'un aperçu : Cette section procédera à une estimation et une présentation de l'évolution du cadre macro-économique global du Cameroun, en vigueur au cours de la période 1987-1994. Cet aperçu traitera des stratégies mises sur pied par le gouvernement camerounais et par les donateurs pour résoudre les faiblesses et les contraintes structurelles existantes. De plus, cette section présentera l'évolution du cadre légal camerounais, en ce qui concerne la réforme de la politique économique et législative du pays.
2. Identification des principales contraintes : Cette section procédera à l'identification des principales contraintes subies par une croissance économique durable et dirigée par le marché, comme elle offrira une base analytique permettant la conception et la mise en oeuvre des interventions de réforme de politique générale réalisées au Cameroun avec le soutien de l'USAID.

3. Evaluation de l'impact des réformes de politique générale : Cette section présentera et examinera les objectifs du programme de réformes de politique générale et les réalisations du programme. Dans cette section, la priorité consistera à comparaître les résultats prévus des activités de réforme aux résultats réels obtenus jusqu'à ce jour et à mesurer l'impact global des réformes aux niveaux macro-économique, sectoriel, et sous-sectoriel/humain.
4. Leçons tirées : Cette section portera essentiellement sur l'utilité, l'efficacité, la rentabilité, l'impact et la durabilité des interventions de l'USAID dans le domaine de la réforme de politique générale au Cameroun. L'objectif fondamental de cette section consiste à tirer des leçons de cette expérience de mise en oeuvre de réformes de politique générale sur la base de l'objectif stratégique de l'AID, qui vise à promouvoir une croissance économique durable, dirigée par le marché, et reposant sur une base élargie, en général, et la mise en valeur de l'industrie agro-alimentaire, en particulier.

III. Etablissement de rapports

1. En accord avec le bureau d'analyse économique et de mise en oeuvre de réformes de politique générale (EAPRI) de la mission de l'USAID au Cameroun, l'équipe d'évaluation achèvera le calendrier d'établissement de rapports et établira un aperçu du rapport, à la fin de la première semaine de son séjour au Cameroun.
2. Les consultants s'engagent à soumettre à la mission cinq (05) exemplaires en langue anglaise du projet de rapport, à des fins d'étude et d'observations. Le présent rapport sera soumis dans les vingt (20) jours ouvrables qui feront suite à l'arrivée de l'équipe d'évaluation au Cameroun et se conformera à l'aperçu qui aura été développé. L'entrepreneur s'engage, par ailleurs, à présenter un résumé oral, tel qu'indiqué dans le calendrier du programme.
3. Le rapport final sera soumis à la mission dans les quatorze (14) jours ouvrables qui feront suite à la réception des observations faites par la mission sur le projet de rapport. Le produit fini sera préparé en trente (30) exemplaires en langue anglaise et en trente (30) exemplaires en langue française.

IV. Composition de l'équipe

L'équipe d'évaluation comptera deux membres. Ceux-ci devront répondre aux qualifications générales suivantes : (1) compter au minimum cinq années d'expérience dans des domaines se rapportant au développement acquis en Afrique sub-saharienne francophone, de préférence au Cameroun; (2) disposer d'une capacité prouvée à travailler de manière harmonieuse dans de petits groupes et dans des contextes interculturels; (3) avoir des capacités de rédaction prouvées; et (4) parler le français et l'anglais couramment.

A. L'Economiste principal

1. Fonction

En sa qualité de Chef d'Equipe, l'Economiste principal sera essentiellement chargé de ce qui suit :

1. attribution et coordination des responsabilités et des tâches globales se rapportant à l'achèvement de l'évaluation d'impact;
2. collaboration étroite avec le personnel de l'USAID, de manière à assurer une implication et une participation étroites de la mission dans l'entreprise de l'évaluation;
3. achèvement d'une version finale du projet de rapport, avant de quitter le Cameroun. L'aperçu du projet de rapport sera conjointement déterminé avec le personnel de l'EAPRI de l'USAID, au début des activités;
4. évaluation de l'environnement général macro-économique, financier, et social au Cameroun, en se référant tout spécialement aux facteurs de conception, de gestion, et d'environnement qui ont une incidence sur la performance, l'impact, et la durabilité du programme de réforme de la politique économique, soutenu par l'USAID.

L'Economiste principal aura la responsabilité finale de la qualité et du contenu de tous les documents produits par l'équipe d'évaluation.

2. Qualifications

Doctorat d'Etat en sciences économiques, ou dans un domaine afférent, une riche expérience dans la collaboration dans les secteurs public et privé de pays en développement. Solide formation en analyse macro-économique, expérience dans les programmes de restructuration, particulièrement dans le domaine des obligations de réforme institutionnel et de politique générale visant à accroître le rôle du secteur privé dans un environnement commercial concurrentiel. Solide formation en procédures informatiques d'analyse de données.

B. Spécialiste de l'analyse des politiques

1. Fonction

Le Spécialiste de l'analyse des politiques sera essentiellement chargé de ce qui suit :

1. schématisation et évaluation des résultats des réformes prévues, du processus de réforme de politique générale, et du respect global par les autorités camerounaises pour répondre de manière opportune aux conditionalités spécifiées dans les accords de subvention;

2. détermination et calcul quantitatif de l'impact des trois activités aux niveaux macro-économique, sectoriel, et sous-sectoriel/humain;
3. évaluation de l'effet des réformes de la politique économique, soutenues par l'USAID, sur le développement de l'industrie agro-alimentaire/du secteur privé au Cameroun.

2. Qualifications

Un Doctorat d'Etat en économie agricole, avec des connaissances approfondies dans le domaine de la commercialisation des marchandises agricoles et celui de la mise en valeur du secteur privé. Solide formation en réforme de politique générale et connaissance de l'analyse institutionnelle. Capacités d'analyse quantitative adéquates pour entreprendre l'analyse de politiques sectorielles importantes et de programmes de restructuration.

ANNEXE B

Liste des personnes contactées par l'équipe d'évaluation

BEST AVAILABLE DOCUMENT

List of Persons Contacted

USAID Mission Personnel

| | |
|---------------|--|
| P. Benedict | Mission Director |
| R.D. Harvey | Deputy Mission Director |
| T. Bratrud | Supervisory Program Officer |
| J.P. McMahon | Supervisory Agricultural Development Officer |
| K. Negash | Supervisory Program Economic Officer |
| D.C. Moore II | FSSRP (PR SSE) Program Coordinator |
| F. Vézina | PRAMS I (PRESCA I) Program Coordinator |
| A. Pakzad | Economist |
| R. Longang | Economist |

Contractual Staff on USAID Projects -- Firm Affiliation in Brackets

| | |
|-------------|--|
| L. Matt | Chief of Party/Technical Assistance Team [ISTI] |
| C.W. Raditz | Financial Management Specialist/PRAMS I (PRESCA I) Project [ISTI] |
| R. Oakerson | Senior Research Specialist/PRAMS I (PRESCA I) [ARD] |
| D. Green | Researcher/PRAMS I (PRESCA I) Project [ARD] |
| P. Wessen | Researcher/PRAMS I (PRESCA I) Project [ARD] |

Government of Cameroon and Public Agencies Personnel

| | |
|----------------------|---|
| H. Sona Ebai | Director General, National Cocoa and Coffee Board, Douala |
| O. Maledy | Head of Statistical Studies and Promotion, National Cocoa and Coffee Board, Douala |
| B.B. Achu | AMIS Coordinator, National Cocoa and Coffee Board, Douala |
| F. Kamajou | Chairman of the Department of Rural Economy, University of Dschang |
| J. Nkwain Sama | Professor, Department of Rural Economy, University of Dschang |
| I. Alinga Ateba | Secretary General, Ministry of Planning and Regional Development |
| S. Fotso Dopna | Assistant Director for Studies, Ministry of Planning and Regional Development |
| I. Njiemoun | Director General, Caisse Autonome d'Amortissement |
| A. Fongang | Caisse Autonome d'Amortissement |
| S.-P. Essomba Abanda | Deputy Director of Commerce, Ministry of Industrial and Commercial Development |

Representatives of Private Sector Firms and Agencies

| | |
|-------------------|---|
| P. Njontor Ngufor | Director, The Farmers House/Societe Pelenget Sarl, Bamenda |
| P. Ndibewu | Director of Marketing, Agro-Inputs International Ltd./Societe Pelenget Sarl, Bamenda |
| P. Nzefa Tsachoua | Director, UCCAO-CAPLAME in Dschang and Interim Director General of UCCAO in Bafoussam |
| M. Gauthier | CAMTOR, Douala |
| M.N. Tomdio | Director General of the National Office for Industrial Free Zones [NOIFZ/ONZFI] |
| M. Piatchou | Financial Controller of NOIFZ/ONZFI |
| B. Gebregziabher | International Business Exchange Sarl, Douala |
| A.R. Khan | Senior Corporate and Institutional Accounts Manager, Standard Chartered Bank Cameroon S.A., Yaounde |
| A.O. Ngu | Accounts Relationship Manager, Standard Chartered Bank Cameroon S.A., Yaounde |
| A.D. Maramenides | Deputy Director General, Société Industrielle de Traitement des Produits et Intrants Agricoles [SITAGRI]. |