

THE IWC POLICY BRIEF

N° 003



LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE D'IMPORT-SUBSTITUTION AU CAMEROUN : QUELLES LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE DES PAYS ÉMERGENTS ?

Par Manfred KOUTY

▼ 1. Introduction

Dans l'optique de son émergence en 2035¹, le Cameroun a adopté son nouveau cadre de référence des actions de développement pour la période 2020-2030 dénommé Stratégie Nationale de Développement (SND30). La SND30 ambitionne de procéder à la transformation structurelle de l'économie camerounaise avec comme levier principal la politique d'import-substitution.

En effet, le constat fait depuis plusieurs décennies est que le Cameroun importe majoritairement ce qu'il consomme et exporte majoritairement ce qu'il produit. Cette situation entraîne un déficit structurel de la balance commerciale et par voie de conséquence l'amenuisement des réserves de change du pays. A titre d'illustration, le déficit de la balance commerciale du Cameroun est estimé à 700 milliards de francs CFA en 2022. Ce déficit est la conséquence des importations de produits de grande consommation tels que le blé, le poisson etc. En 2020 par exemple, le pays a importé, 201 181 tonnes de poissons congelés pour un montant de 137, 598 milliards de francs CFA et 1 466 447 tonnes de céréales pour un montant 302 268 milliards de francs CFA. (MINEPAT, 2023).

Cette forte dépendance de l'économie camerounaise vis-à-vis de l'extérieur est de nature à la rendre vulnérable aux chocs externes, et entrave son objectif d'émergence en 2035. C'est conscient de cela que les pouvoirs publics camerounais ont décidé de mettre en place la politique d'import-substitution. Celle-ci a pour but de réduire la dépendance de l'économie camerounaise à l'égard des importations et d'impulser une véritable transformation structurelle de l'économie. Son principe directeur étant la promotion du « Made in Cameroon ».

Dans la Circulaire N°001 du 30 Août 2023 relative à la préparation du budget de l'État pour l'exercice 2024, le Président de la République, Chef de l'État a assigné entre autres objectifs au Gouvernement, l'accélération de l'import-substitution. L'objectif de ce policy brief, fruit du workshop sur le thème « **Les politiques d'import-substitution : quels enjeux pour l'Afrique centrale ?** », organisé par la Chaire de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) de l'Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC) du 14 au 15 juin 2023, est de présenter un bref aperçu de la politique d'import-substitution et d'analyser les expériences des pays émergents d'Asie de l'Est et d'Amérique Latine pour tirer des leçons utiles à la bonne mise en oeuvre de cette politique au Cameroun.

¹ La Vision 2035 ambitionne de faire du Cameroun « un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité ».

2. La politique d'import-substitution dans les stratégies de développement du Cameroun

La politique d'Industrialisation par Import-Substitution (IIS) plus connue sous l'appellation d'import-substitution est une stratégie de développement introvertie (ou inward looking)² préconisée dans les années 1950 par la branche latino-américaine du courant structuraliste dont Raúl Prebisch³ est le chef de file (Prebisch, 1950). Ce dernier va développer avec Hans Singer et Celso Furtado, la théorie de la dépendance selon laquelle les obstacles au développement des pays dits du « tiers-monde » sont dus aux relations asymétriques entre le « centre » et la « périphérie ». Pour sortir de cette dépendance, cette théorie recommande aux pays du tiers monde d'investir dans l'industrie et de protéger leurs nouvelles

industries par des barrières tarifaires.

Contrairement à ce que certains peuvent penser, la stratégie d'IIS n'est pas nouvelle au Cameroun. En effet, au lendemain de son indépendance en 1960, le Cameroun comme la plupart des Pays en Développement (PED) va opter pour l'IIS (Figure 1). L'objectif de cette stratégie tel que spécifié dans les deux premiers plans quinquennaux du Cameroun (1960-1965 et 1966-1971) est de produire localement les produits initialement importés des pays développés (OMC, 1995). Dans cette optique, l'Etat adopte le Plan Directeur d'Industrialisation qui préconise le développement industriel à travers l'industrie d'aluminium, l'industrie du bois, les hydrocarbures, l'agro-alimentaire et l'énergie hydroélectrique (CEA, 1998). De gros investissements publics sont alors réalisés et plusieurs entreprises publiques créées (ALUCAM, CAMSUCO, CELLUCAM, CDC, CHOCOCAM, CICAM, CIMENCAM, SABC, SOCAPALM, SODERIM, SOSUCAM, SONARA, etc.).

² Par opposition à la stratégie outward looking basée sur la promotion des exportations.

³ Raúl Prebisch est un économiste argentin. Premier Secrétaire Général de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et des Caraïbes (CEPAL), il deviendra en 1964 le premier Secrétaire Général de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED).

Pour accompagner le développement de ces entreprises, l'État va mettre en place différentes mesures de protection tarifaire, des exonérations fiscales et d'autres mesures incitatives prévues dans le Code des investissements. Au niveau sous-régional, la politique d'IIS est encouragée par le traité de Brazzaville instituant l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC) en 1964. Ce traité va imposer un certain nombre de mesures tarifaires pour protéger le marché intérieur de l'UDEAC.

Cependant, après plusieurs années d'implémentation de la stratégie d'IIS, les performances économiques escomptées ne sont pas au rendez-vous. La croissance économique reste fortement dépendante des exportations des produits de base et les importations de produits manufacturés demeurent supérieures aux exportations (FMI, 2000). Au cours de la période 1972-1985, la trajectoire positive de la croissance économique du Cameroun est due essentiellement au boom pétrolier. Le taux de croissance du PIB réel atteint 8,06 % et le PIB par tête atteint son niveau le plus élevé c'est-à-dire 1800 dollars US (Figure 1).

Cette dépendance de la croissance économique des exportations des produits de base va exposer le Cameroun aux chocs externes. C'est ainsi qu'à partir de 1986, le PIB par tête va commencer à baisser (Figure 1). La chute des prix des produits de base diminue considérablement la capacité de financement du pays. La hausse de la dette qui en résulte combinée au phénomène de péché originel⁴ va entraîner une crise de la dette. Le pays va ainsi faire face à de sérieuses difficultés de sa

⁴ Le phénomène de péché originel, ôte au pays concerné sa capacité de réduire la valeur réelle de sa dette en utilisant la politique monétaire. En effet, lorsqu'un pays emprunte en devises, une dépréciation de sa monnaie aura pour conséquence une hausse du montant des remboursements en monnaie nationale, car la valeur réelle et le fardeau de la dette libellée en devise, exprimé en monnaie locale augmente (Eichengreen et Hausmann, 2005).

3. La politique d'IIS dans la SND30

Comme défini plus haut, le principe de la politique d'IIS est simple. Il s'agit dans un premier temps de repérer les produits pour lesquels il existe un marché national suffisant et actuellement alimenté par des importations, de protéger ensuite ces produits par les mesures adéquates et enfin d'encourager la production nationale destinée à se substituer à cette importation.

Dans le cadre de la SND30 et dans le but d'accélérer la politique d'import-substitution, plusieurs filières prioritaires ont été identifiées à savoir la filière bois pour le développement de l'industrie du bois, les filières du riz, blé, soja, maïs, lait, mil/sorgho et poisson pour le développement de l'agro-industrie, et les filières du textile et de la chimie - pharmacie (MINEPAT, 2020). L'objectif est de passer d'ici 2030 la production de riz de 250.000 tonnes à 1.500.000 tonnes ; la production de maïs de 2.144.000 tonnes à 10.000.000 tonnes et la production de mil/sorgho de 1.232.040 tonnes à 2.000.000 tonnes (Figure 2).

Dans cette perspective, les autorités ont adopté un certain nombre d'instruments de politique commerciale pour renforcer la compétitivité des filières prioritaires identifiées. Il s'agit : des droits de douane, de la taxe à l'exportation, du droit d'accise à l'importation, des quotas ainsi que des commandes publiques (Kouty, 2023).

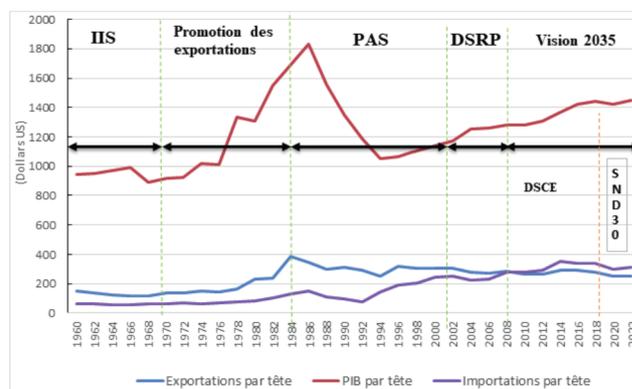


Figure 1: Les stratégies de développement du Cameroun (1960-2022).

balance des paiements et va se tourner vers les bailleurs de fonds pour obtenir de l'aide (Touna Mama, 2008). L'adoption des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) marque la première rupture dans la stratégie de développement du Cameroun. Basés sur le Consensus de Washington, les PAS vont préconiser les politiques du « laisser faire » et du « laisser passer » comme solutions en vue de sortir le Cameroun en particulier et les PED en général de la crise. À l'issue du sixième PAS (2000 - 2023), le Cameroun adopte en avril 2003, son premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) dont la révision va aboutir en 2009 à la formulation d'une Vision de développement à l'horizon 2035. Le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) et SND30 sont les déclinaisons décennales de cette Vision.

En ce qui concerne les mesures incitatives, un plan de soutien à la production et à la transformation des produits alimentaires de base, notamment le riz, le maïs, le soja, le mil, le sorgho, le lait et le poisson, a été mis en place. Il a bénéficié d'un financement de 30 milliards en 2021 et 40 milliards en 2022. La loi de finances pour l'exercice 2023 a également prévu une enveloppe de 136 milliards de francs CFA pour soutenir la politique d'import-substitution.

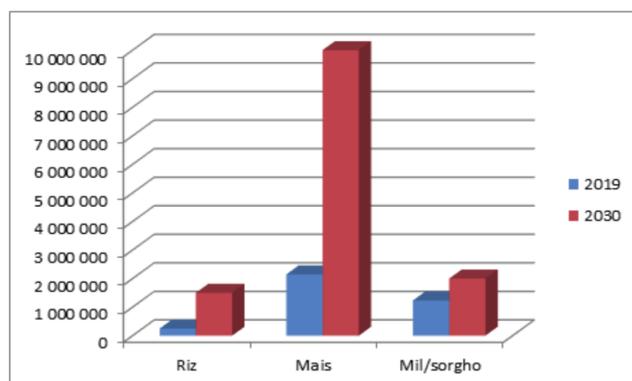


Figure 2: Objectifs de production de certains produits dans le cadre de l'IIS.

D'autres mesures de promotion de la politique d'import-substitution sont prévues à l'article 122 du Code Général des Impôts⁵ (exonération de la TVA sur les intrants, équipements et matériels ; exonération des charges fiscales et patronales ; exonération des droits d'enregistrement des mutations de terrains ; exonération des droits d'enregistrement des conventions de prêts et exonération de la taxe foncière ; etc.) et rappelées dans la Circulaire N°004 /MINFI/DGI/LRI/L du 20 Février 2023 précisant les modalités d'application des dispositions fiscales de la loi N°2022/020 du 27 décembre 2022 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2023.

Toujours en soutien de la politique d'import-substitution et afin d'encourager les investissements dans les secteurs prioritaires, le Gouvernement a mis en place la facilité de garantie⁶ d'un montant de 200 milliards pour les prêts bancaires au profit des entreprises publiques et privées.

⁵ La version 2023 de ce Code est accessible à l'adresse : https://www.impots.cm/fr/actualites/code-general-des-impots-mis-jour-au-1er-janvier-2023#_Toc41230243.

⁶ Arrêté N°00000638/MINFI du 17 juillet 2023 fixant les conditions d'octroi et les modalités de mise en œuvre de la garantie de l'État aux Établissements publics et aux Entreprises Publique et Privées, au titre d'emprunts intérieurs pour l'exercice 2023.

4. L'IIS : une stratégie de développement ancrée dans l'expérience des pays d'Amérique latine et d'Asie de l'Est

Lorsque l'on évoque la politique d'IIS, deux expériences sont abondamment étudiées dans la littérature (Peres et Primi, 2009 ; Wade, 2014) : il s'agit de l'expérience des pays de l'Asie de l'Est et de celle des pays de l'Amérique Latine. Plusieurs facteurs expliquent les divergences de résultat entre les deux groupes de pays. Les plus connus sont : la politique industrielle, la nature de l'Etat, et l'espace politique.

► La politique industrielle

Pour de nombreux auteurs (Krueger, 1984 ; Katz, 2000), la politique industrielle a été l'un des facteurs de succès de la politique d'IIS dans les pays d'Asie de l'Est. Contrairement aux pays d'Amérique Latine, la politique industrielle des pays d'Asie de l'Est est fonctionnelle, flexible et opérationnelle. Elle a combiné à la fois une approche basée sur l'IIS et la promotion des exportations. Ce policy mix a permis à ces pays d'accroître simultanément la production et les exportations et par conséquent de générer plus de devises. En particulier la promotion des exportations a favorisé aux entreprises l'apprentissage (learning by doing ; learning by exporting) des normes et standards étrangers, et encourager l'innovation. Ce qui a par conséquent permis à un pays comme la République de Corée de développer les avantages comparatifs dynamiques et d'orienter les structures de productions vers des secteurs caractérisés par les économies d'échelle et une productivité élevée (Salazar-Xirinachs et al., 2014). Par contre en Amérique Latine, la politique industrielle a été rigide et basée essentiellement sur l'IIS. Elle n'a pas été suffisamment flexible pour répondre aux chocs exogènes. L'IIS a introduit un biais à l'exportation ce qui a exacerbé la contrainte de paiement et par conséquent la crise de la dette.

Par ailleurs, la politique industrielle dans les pays d'Asie de l'Est a été accompagnée par une politique de change compétitive favorable aux exportations et des mesures incitatives à l'investissement (taux d'intérêt de long terme préférentiels).

► La nature de l'État

D'autres auteurs évoquent la nature de l'Etat comme un facteur déterminant dans la trajectoire de développement des pays d'Asie de l'Est et d'Amérique Latine et soulève l'éternel débat relatif à l'apport respectif du « marché » et de l'État dans le développement (Johnson, 1987 ; Kohli, 2004 ; CNUCED, 2009). Dans les pays d'Asie de l'Est, l'État a été développementaliste de type « *cohesive-capitalist state* » (Kohli, 2004). C'est un modèle d'autorité étatique dans lequel la cohésion sociale autour des objectifs du développement est pleinement assurée par un Etat qui :

- Met l'administration publique au service du développement (moins de bureaucratie) ;
- Maintient la stabilité macroéconomique et met en place des politiques publiques favorables à l'accumulation de capital humain et à l'innovation ;
- Mène des actions correctrices en cas de défaillance du marché ;
- Impose des critères de performance aux entreprises bénéficiant des subventions ainsi que des mécanismes de contrôle ;
- Établit les règles du jeu visant à empêcher les pratiques anti-concurrentielles.

En Amérique Latine par contre, l'Etat a été moins développementaliste et de type « *fragmented multiclass state* ». C'est un modèle d'autorité étatique qui repose sur une « alliance des classes » et dans lequel la capacité de l'Etat à définir et à poursuivre efficacement ses objectifs est limitée. Les conflits permanents entre les élites annihilent les actions de développement de l'Etat.



► L'argument de « l'espace politique »

L'argument de « l'espace politique » ou « policy space » en anglais, a aussi été évoqué dans la littérature. L'espace politique d'un pays renvoie à sa capacité à calibrer ses politiques nationales en fonction de ses conditions et de ses besoins, et en relation avec les règles et les pratiques du système économique mondial (Akyüz, 2007 ; Mayer, 2008 ; Kouty, 2022). Comparativement aux pays d'Asie de l'Est qui ont continué

d'accroître leurs dépenses publiques, l'espace politique disponible des pays d'Amérique latine a limité leur capacité à implémenter véritablement leur politique industrielle. Le niveau de l'endettement et la faible capacité de mobilisation des recettes fiscales n'a pas permis aux pays d'Amérique Latine d'augmenter les dépenses publiques favorables à l'industrialisation.

5. Conclusion & Recommandations

Le principal challenge du Cameroun réside dans la conception et l'implémentation efficace de la nouvelle politique d'IIS pour éviter d'aboutir au même échec de la politique d'IIS précédente. L'IIS doit être perçue comme une étape vers la transformation structurelle du Cameroun et non comme une stratégie de longue durée. L'expérience des pays d'Asie nous enseigne que le succès de la politique de l'IIS dépend non seulement de l'adoption d'un système complexe et cohérent de politiques verticales et horizontales, mais aussi et surtout d'un Etat développementiste comme le recommande d'ailleurs le Rapport Economique 2011 sur l'Afrique⁷.

⁷ Voir Nations Unies et Commission Africaine (2011).

6. Références

- Akyüz, Y.** (2007), « *Global Rules and Markets: Constraints over Policy Autonomy in Developing Countries* », Working Paper n° 87, p. 1-33.
- CEA** (1998), *Analyse critique de l'origine de la dette publique extérieure des pays africains : Cas du Cameroun*.
- CNUCED** (2009), *Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations. Geneva and New York.
- Eichengreen, B. et Hausmann, R.** (2005), *Other people's money: debt denomination and financial instability in emerging market economies*, University of Chicago Press, Chicago, p. 1-100.
- Fond Monétaire International** (2000), *Cameroon: Statistical appendix*, IMF staff country report.
- Johnson C** (1987), *Political institutions and economic performance: The government-business relationship in Japan, South Korea and Taiwan*. In: *The Political Economy of New Asian Industrialism*, Deyo FC, ed. Cornell University Press. Ithaca, NY
- Katz, J.** (2000), *The dynamism of technological learning during the import-substitution period and recent structural changes in the industrial sector in Argentina, Brazil, and Mexico*. In: *Technology, Learning and Innovation: Experiences of Newly Industrializing Economies*, Kim L, and Nelson RR, eds. Cambridge University Press. Cambridge, UK: 307-34
- Kohli** (2004), *A. State-directed Development : Political Power and Industrialization in the Global Periphery* Cambridge, Cambridge University Press, 2004, XII-466 pages.
- Kouty, M.** (2022), « *La riposte économique contre la covid-19 en Afrique francophone : l'« espace politique » en question* », *Revue internationale des francophonies* [En ligne], 10 | 2022, mis en ligne le 25 avril 2022, consulté le 28 avril 2022. URL : <https://publications-prairial.fr/rif/index.php?id=1372>
- _____ (2023), *Les instruments de politique commerciale au Cameroun : quelle pertinence ? quelle efficacité ?* The IWC Policy Brief No 002, Chaire OMC, Yaoundé Cameroun.
- Krueger, AO** (1984), *Trade policies in developing countries*. In: *Handbook of International Economics*, Volume 1, Jones RW, and Kenen P, eds. Elsevier: 519-69.
- Mayer, J.** (2008), *Policy space: What, for what and where?* UNCTAD Discussion Paper no. 191, Geneva
- MINEPAT** (2020), *SND30-Stratégie Nationale de Développement 2020-2030: pour la transformation structurelle et le développement inclusif*, 1ere édition, Yaoundé, Cameroun.
- _____ (2023), *Rapport sur l'Economie Camerounaise en 2022: Le Patriotisme Economique à L'épreuve des vents contraires*, Yaoundé, Cameroun.
- Nations Unies et Union Africaine** (2011), *Gérer le développement : le rôle de l'État dans la transformation économique*, Rapport Economique sur l'Afrique 2022. Accessible en ligne : https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationsFiles/era2011_fre-fin.pdf
- Organisation Mondiale du Commerce (OMC)** (1995), *Examen de politique commerciale du Cameroun*, Genève Suisse. Accessible sur le site https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp002_f.htm
- Peres, W. et Primi, A.** (2009), *Theory and practice of industrial policy: Evidence from the Latin American experience*. ECLAC Productive Development Series No. 187. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago
- Prebisch, R.** (1950), *The economic development of Latin America and its principal problems*. *Economic Bulletin for Latin America*, 7(1): 1-22.
- Salazar-Xirinachs J.M, Nübler, I., et Kozul-Wright, R.** (2014), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. International Labour Organization. Geneva
- Touna Mama** (2008), *L'économie camerounaise: pour un nouveau départ*, Afrédit, Yaoundé.
- Wade, R.** (2014), *The mystery of U.S. industrial policy: The developmental state in disguise*. In: *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, Salazar-Xirinachs JM, Nübler I, and Kozul-Wright R, eds. International Labour Organization and United Nations Conference on Trade and Development, 379-400, Geneva.

EDITORIAL

Le présent policy brief a été rédigé à l'issue du Workshop organisé par la Chaire OMC de l'Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC), sur le thème « Les politiques d'import-substitution : Quels enjeux pour l'Afrique Centrale ? », du 14 au 15 juin 2023. L'auteur remercie particulièrement M. Andreas SONNEKAMP du Programme des Chaires de l'OMC, Dr Jean Luc MASTAKI, Directeur du Bureau S/R de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique Centrale, et Pr NGOA TABI Henry. Il remercie également les représentants des administrations publiques et du secteur privé, et tous les autres participants, dont les contributions ont inspiré l'idée de cet essai.

Ceci étant, les éléments contenus dans ce policy brief, traduisent uniquement la pensée de l'auteur et n'engagent en rien les participants au workshop ainsi que la Chaire OMC de l'IRIC.

À PROPOS DE L'AUTEUR

- ▶ le Docteur **Manfred KOUTY** est Chargé de Cours au Département d'Economie Internationale de l'IRIC. Il est par ailleurs co-titulaire de la Chaire OMC et enseignant associé à TRAPCA (Trade Policy Training Centre in Africa), à Arusha en Tanzanie.



INSTITUT DES RELATIONS INTERNATIONALES DU CAMEROUN
INTERNATIONAL RELATIONS INSTITUTE OF CAMEROON

CHAIRE OMC / WTO CHAIR

Tel: (+237) 222 31 03 05 / 677 30 28 92 / 696 01 24 04

Fax : (+237) 222 31 89 99

Email : contact@wtochaircm.com

Campus de l'IRIC, 859 rue de Kribi, Obili, Yaoundé

<https://wtochaircm.com>