

IMPACT DU COMMERCE FRONTALIER SUR L'APPROVISIONNEMENT DES VILLES EN PRODUITS ALIMENTAIRES DE BASE

John O. IGUE

Professeur à l'Université Nationale de Bénin,
chercheur invité au LEI/INRA, Montpellier

Le champ de notre propos concerne un espace géographique restreint : celui compris entre le Ghana à l'ouest et le Nigeria à l'est. Dans cet espace communément appelé le Golfe du Bénin sont délimités les Etats-Nations du Togo, du Bénin, du Niger et bien entendu du Ghana et du Nigeria.

Ces cinq pays entretiennent entre eux des rapports économiques intenses dont certains dépendent principalement des circuits non officiels. Ainsi, les échanges frontaliers conditionnent-ils une part importante des activités économiques qui se déroulent dans les villes.

Pour le montrer, on pourrait évoquer les conséquences de la fermeture actuelle des frontières du Nigeria sur l'effondrement des recettes publiques au Togo, au Niger et au Bénin (1).

Cet effondrement des recettes a des implications directes sur la capacité des pays concernés à financer leurs importations de denrées alimentaires de base : blé, riz, maïs, sorgho, sucre, lait, viande (2), etc.

En dehors des perturbations introduites en avril 84 par la fermeture des frontières, la situation d'enrichissement « fabuleux » qui prévalait de

(1) Selon un rapport intitulé : « Evaluation des effets de la fermeture de la frontière sur l'Economie nigérienne » élaboré par la Cellule d'analyse et de prévision économique du Ministère du plan en mai 1984, les recettes douanières du mois de mai 1984 ont baissé de 68,7 % à Maradi et de 27,50 % à Tahoua par rapport à celles du même mois de 1983.

Le dépouillement des statistiques douanières que nous avons réalisé dans les plus importants postes frontaliers du Bénin que sont Igolo et Klake au cours du mois de mai 1984 ont de même révélé une baisse de recettes de respectivement 86 % et 57 % par rapport à la même période de 1983.

(2) A l'exception du blé, le Bénin par exemple, n'arrive plus à subventionner les produits alimentaires d'importation comme le sucre, le lait, la viande et le riz. Il en résulte pour la viande un prix exceptionnellement élevé sur les marchés des villes du sud en dépit du faible pouvoir d'achat des citadins. Le kilogramme de viande est de 1 400 F CFA à Cotonou, 900 F CFA à Lomé et 650 F CFA à Niamey en fin 1984.

1975 à 1981 au Nigeria avait profondément modifié les habitudes alimentaires tant dans les villes du Nigeria que dans celles des pays qui l'entourent. Ce changement des habitudes alimentaires détermine la politique d'approvisionnement des centres urbains.

La question peut être envisagée de plusieurs manières : après un bref rappel des échanges frontaliers entre les Etats du Golfe du Bénin, nous évoquerons les conséquences de ces échanges sur le commerce des produits agricoles à l'échelon national ; puis nous analyserons la réaction des pouvoirs publics béninois et nigériens pour protéger les marchés urbains contre la forte demande du Nigeria en denrées alimentaires le long de ses frontières.

ASPECTS DU COMMERCE FRONTALIER DANS LES ETATS DU GOLFE DU BENIN

Au sein de toute l'Afrique occidentale, les pays du Golfe du Bénin présentent des traits originaux : populations nombreuses et traditions commerciales anciennes, à partir desquelles se sont développées plusieurs villes précoloniales dont la plupart ont été revalorisées pendant la colonisation. Il en résulte aujourd'hui un taux d'urbanisation important : Ghana (36 %), Nigeria (entre 40 et 50 %), Togo (20 %), Bénin (14 %), Niger (13 %).

Les activités commerciales aux origines lointaines ont favorisé la formation d'une classe marchande dont le rôle est déterminant dans le développement du commerce frontalier. Faut-il rappeler ici le dynamisme des populations Haoussa dans le commerce de la cola, du bétail et des tissus, celui des Yoruba dans le trafic des tissus teints à Abeokuta et des pacotilles dans toute l'Afrique occidentale, ou celui aujourd'hui des femmes, les fameuses Nana Benz du Togo et du Ghana dans la circulation du Wax hollandais dans toute la zone, ou celui encore tout récemment des Ibo du Nigeria dans le commerce des habits usagés (friperie) et des alcools ?

Malgré les barrières douanières imposées par la colonisation, ces échanges sont restés florissants. Ils bénéficient de profonds liens ethniques existant entre Ewé de part et d'autre de la frontière du Ghana-Togo, entre Yoruga au niveau du Bénin et du Nigeria, et entre Haoussa le long de la frontière Niger-Nigeria.

Les indépendances nominales acquises vers les années 1960 avec la naissance de nouveaux Etats-Nations n'ont fait que renforcer ces échanges.

En effet, aux contradictions introduites par la disparité des taxes douanières entre pays anglophones et francophones, s'ajoutent de nos jours celles liées aux problèmes monétaires. Les politiques monétaires pratiquées dans le cadre des nouveaux Etats-Nations apparaissent

actuellement comme l'une des motivations du développement de ces échanges frontaliers.

Afin de mieux exercer leur souveraineté nationale, le Ghana et le Nigeria sont sortis de la zone sterling en créant leur propre monnaie. Le Niger, le Togo et le Bénin se sont montrés plus prudents dans la jouissance de cette souveraineté en restant accrochés à la zone Franc dans le cadre de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA).

Sans rentrer dans les détails, la situation monétaire de ces cinq pays se caractérise par une certaine opposition qui fait du Ghana et du Nigeria des pays à monnaie non convertible alors que le franc CFA émis dans le cadre de l'UMOA jouit, à travers le franc français, de la totale convertibilité. Le passage entre le franc CFA, le cedi ghanéen et la naïra nigériane ne peut se faire que par l'intermédiaire des banques centrales après obtention d'une licence délivrée par les pouvoirs publics.

Une telle rigidité monétaire a pour conséquence le développement des marchés parallèles de change le long des frontières. Ces marchés restent défavorables aux monnaies ghanéenne et nigériane qui subissent selon les conjonctures une décôte de 20 à 80 %.

Cette dépréciation du cedi et de la naïra constitue un facteur d'appel des produits ghanéens et nigériens sur les marchés urbains togolais, nigériens et béninois.

Ainsi, de 1963 à 1967, début de la crise du Biafra, l'approvisionnement des villes de ces trois pays francophones est partiellement assuré par des produits agricoles ghanéens et nigériens.

Le Ghana livre au Togo des œufs frais, des fruits et légumes et une bonne partie de sa production d'igname et de banane plantain. Une partie du maïs et de la farine de blé consommée au Bénin vient du Nigeria, de même qu'une partie du mil et du sorgho consommée au Niger.

Une multitude de marchés et de centres d'entrepôts, qui s'animent selon un calendrier bien établi, se créent et se développent le long des frontières. Mais le boom pétrolier modifie considérablement, après 1973, la situation entre le Bénin et le Nigeria d'une part, entre le Niger et le Nigeria d'autre part.

Les énormes ressources monétaires apportées par le pétrole, ruinent l'agriculture nigériane. Entre 1960 et 1979, la participation des produits agricoles au PIB tombe de 57 % à 25 %. Le ravitaillement alimentaire du pays ne peut plus se faire qu'à partir d'une forte importation de denrées agricoles des pays voisins ou du marché international.

Ce renversement de situation compromet fortement la facilité d'approvisionnement des principales villes du Bénin et du Niger. La forte demande nigériane a deux conséquences principales sur les villes du Niger et du Bénin :

Primo, elle a pour effet de rendre les prix des produits agricoles à la frontière plus élevés que ceux pratiqués dans les marchés urbains.

Secundo, elle entraîne le prélèvement d'une quantité importante de ces produits destinés aux villes de ces deux pays.

CONSEQUENCES DES ECHANGES FRONTALIERS SUR LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES A L'ECHELLE NATIONALE

Face à la forte demande du Nigeria, la réaction des Etats qui l'entourent est de fermer les frontières à la sortie de ces produits vivriers.

Parallèlement à cette fermeture des frontières, on assiste à la création des Offices d'Etat, chargés de la commercialisation de ces mêmes produits. C'est ainsi que naissent au Niger :

L'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN), qui se charge de la commercialisation et de la distribution des céréales : mil, sorgho, maïs, riz, blé...

La Société Nigerienne de Commercialisation de l'Arachide (SONARA) qui détient le monopole de la vente de l'arachide, mais qui, depuis 1975, par suite de la baisse substantielle de la production de cet oléagineux, s'intéresse au marché du niébé.

Au Bénin, on crée la Société d'Alimentation Générale du Bénin (A.G.B.) et la Société Nationale pour le Commerce Extérieur du Bénin (SONACEB), aujourd'hui devenue Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA). L'A.G.B. importe et distribue les produits alimentaires au niveau national. La SONACEB, de commun accord avec les Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER) s'occupe de la collecte des produits nationaux (maïs, riz, sorgho, niébé, coton et karité, etc.). En principe, la SONACEB est tenue de revendre son stock de céréales à l'A.G.B. pour redistribution sur les marchés urbains.

L'apparition de ces différentes sociétés publiques conduit l'Etat à fixer le prix d'achat des céréales et tubercules et à s'engager au même titre que les commerçants dans l'achat des produits vivriers dont le marché est entièrement contrôlé par le secteur privé.

Cette politique, visant à assurer un meilleur ravitaillement des villes — parfois d'ailleurs aux dépens du monde rural —, a finalement eu des résultats contraires. En effet, les paysans réagissent violemment contre les bas prix fixés par les pouvoirs publics. Il ne peut en être autrement puisque ces produits vivriers n'ont jamais bénéficié du soutien de l'Etat, consacré aux seules cultures de rente.

Il n'y a que les commerçants privés qui s'occupent de « l'encadrement » des productions de céréales et de tubercules en avançant des crédits de campagne aux paysans, en les assistant quelquefois jusqu'à la scolarisation de leurs enfants qu'ils acceptent de garder en ville avec eux.

Quoi qu'il en soit, l'intervention de l'Etat dans le secteur vivrier n'a eu pour effet que de priver la ville de ces produits. Les paysans, tout en refusant de vendre leur récolte à l'Etat, la livrent aux commerçants qui l'évacuent vers la frontière par le circuit parallèle, l'exportation officielle étant prohibée.

A partir des enquêtes ponctuelles que nous réalisons sur la question

au Bénin, nous pouvons établir que des quantités substantielles de cossettes d'igname franchissent la frontière bénino-nigériane. Rien qu'au seul poste de Chicanda entre Nikki (nord Bénin) et Yanshikira (moyen Nigeria), nous avons pu mesurer les sorties suivantes :

1979 : 728 t
1980 : 1 748 t
1981 : 3 300 t
1982 : 4 429 t
1983 : 4 839 t
1984 : 837 t

Dans un autre poste frontière dénommé Tchachou situé plus au sud, entre Tchaourou et Parakou toujours au Bénin, on a enregistré une sortie de 4 917 t entre 1981 et 1983 réparties comme suit :

1981 : 2 210 t
1982 : 1 720 t
1983 : 1 079 t

Aux dires de nos enquêteurs, ce volume ne représente que le 1/4 du trafic annuel.

Si l'on sait, par ailleurs, que les populations béninoises sont fort consommatrices de tubercules (en moyenne 217,2 kg par an et par personne contre 87,7 kg de céréales (3)), on comprend fort bien le rôle que joue ce prélèvement clandestin sur le déficit des centres urbains.

Au Niger, on constate le même faible impact de l'OPVN sur le marché des céréales. En 1982, l'OPVN n'a contrôlé que les 15 % de la production céréalière du Niger. La SONARA qui est chargée de la collecte du niébé n'a jamais commercialisé plus de 9 % de la production nationale. Alors que la SONARA propose aux producteurs 150 F CFA pour le kg de niébé, les commerçants privés l'achètent à 225 F CFA.

Le développement de ce circuit parallèle, non seulement gêne le bon fonctionnement des sociétés d'Etat, mais aussi, et surtout, paralyse l'approvisionnement des centres urbains. Le peu de produits agricoles qui arrivent désormais dans les villes du Bénin sont proposés sur la base des prix pratiqués dans les principaux marchés frontaliers, alors que le pouvoir d'achat de ces citadins est bien plus faible que celui des Nigerians.

Il en résulte pour l'Etat une nouvelle forme de dépendance alimentaire qui se manifeste par l'importation massive d'autres denrées agricoles comme le blé, le riz et même le maïs ou le sorgho, dans le but de sécuriser l'approvisionnement urbain, mais aussi de casser le prix des produits locaux.

(3) La situation alimentaire dans les pays de l'Afrique noire et de l'Océan Indien. Ministère de la Coopération : *Etudes et Documents*, n° 4, septembre 1980, p. 78.

LA REACTION DES POUVOIRS PUBLICS POUR PROTEGER LE MARCHE URBAIN

L'impossibilité pour les pouvoirs publics de contrôler le marché des produits vivriers conduit fatalement à la « politique de dépendance alimentaire ». Cette politique se manifeste de deux façons :

D'abord par un discours alarmiste sur le déficit alimentaire, dans lequel on insiste longuement sur les méfaits de la sécheresse. En réalité, les effets de la sécheresse sur le déficit céréalier sont moins importants que ceux des circuits parallèles et de la mauvaise gestion des différents Offices d'Etat. Quoiqu'il en soit, à partir de ce discours, on invite les pays développés à une assistance alimentaire massive.

Ainsi, tous ces pays, excepté le Nigeria, bénéficient actuellement d'une importante aide alimentaire.

La CEE assiste ces pays pour environ 5 000 à 20 000 tonnes de céréales par an (4). A cette aide du marché commun s'ajoute celle de la France. Entre 1978 et 1981, la France a livré au Bénin et au Niger la quantité suivante de céréales (4) :

	1978	1979	1980	1981
Bénin	4 000 t	1 000 t	—	2 000 t
Niger	6 000 t	3 000 t	5 000 t	5 000 t

Entre 1973 et 1978, le Niger seul a reçu 68 000 tonnes d'aide alimentaire. Avec ce tonnage, il a constitué son stock de sécurité pour 30 000 tonnes. Le reste a été vendu avant tout pour éponger le déficit financier de l'OPVN (4).

On peut en dire autant du Bénin ; la totalité de son aide alimentaire est vendue sur le marché pour casser le prix élevé pratiqué par les commerçants privés, notamment pendant la période de soudure allant de mai à août où ces prix grimpent sérieusement en ville. Il en résulte très clairement que l'aide sollicitée au départ pour soulager les zones sinistrées, est vite déviée de son objectif et ne profite finalement qu'aux populations urbaines.

Mais l'aide ne suffit pas le plus souvent pour maîtriser l'alimentation des villes. L'Etat est obligé de compléter celle-ci par des importations alimentaires souvent massives qui grèvent sérieusement les budgets de fonctionnement et d'investissement.

(4) HAMELIN Ph., *Aide alimentaire traditionnelle et triangulaire de la France et de la CEE*. Mémoire de Diplôme d'Agronomie approfondie. ENSAM. Sept. 1983. Annexe n° 6, 7, 10 et 11.

Entre 1978 et 1983, le port de Cotonou a traité à la fois pour le Bénin et le Niger une quantité importante de céréales comme cela se voit ci-après :

TABLEAU 1.— QUANTITÉ DE CÉRÉALES DÉBARQUÉES AU PORT DE COTONOU ENTRE 1978 et 1983. (en tonnes)

Produits	Années					
	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Blé	41 315	36 986	31 829	53 318	56 063	45 645
Maïs	15 009	251	5 320	2 207	23 402	3 508
Sorgho	10 637	859	934	29 615	27 668	46
Riz	49 319	39 729	31 377	82 700	82 974	56 594

Source : Statistique du Port Autonome de Cotonou.

Dans ces importations de céréales, le blé, le riz et le maïs restent pour une grande partie au Bénin, tandis que la totalité du sorgho est destinée au Niger.

Sur la base des données disponibles pour 1981, le Niger dépense 11,80 % de la valeur totale de ses importations (soit 500,7 millions de dollars) pour l'achat des céréales à l'étranger.

Le Bénin dépense l'équivalent de 30 % de son budget pour les importations alimentaires ; le Togo consacre environ 20,26 % de la valeur de ses importations aux produits alimentaires, tandis que le Nigeria va jusqu'à 47 % (5).

La part exceptionnellement élevée du Bénin dans ces chiffres vient du fait qu'une partie des importations, notamment du riz, est réexportée vers le Nigeria par les mêmes commerçants privés qui sont restés les intermédiaires inévitables des sociétés d'Etat.

L'incapacité de ces sociétés d'Etat à disposer de ressources financières suffisantes, leur a d'ailleurs fait perdre le monopole dont elles jouissaient sur les céréales. Depuis 1981, la Société d'Alimentation Générale du Bénin (A.G.B.) a revendu ses droits de monopole au Grand Moulin du Bénin pour le blé, à neuf autres commerçants privés pour le riz et à la Grande Blanchisserie Béninoise pour le sucre (6).

Lorsque ces différents organismes privés importent des céréales, ils les livrent aux plus offrants. Ainsi, 60 % de ces importations vont vers les marchés frontaliers pour être réexportés sur le Nigeria. C'est ce

(5) J. COUSSY, Ph. HUGON, O. SUDRIE, *Dépendance alimentaire et urbanisation en Afrique sub-saharienne*. Cahier n° 2. CERED, 24 nov. 1983, p. 301 et suivantes.

(6) OGOUYON A., *La commercialisation des denrées alimentaires d'origine étrangère à Cotonou : cas du riz, du blé, du sucre et du concentré de tomate*. Mémoire de maîtrise de Géographie, U.N.B., avril 1983, p. 61.

phénomène qui explique le caractère exceptionnellement élevé de la quantité de riz débarquée au port de Cotonou à partir de 1981 ; ces importations baissent en 1983, quand on note une certaine dégradation des conditions d'achat sur les marchés frontaliers, suite aux mesures d'austérité votées par le gouvernement de Shagari en avril 1982.

Somme toute, l'intervention des commerçants privés dans l'importation massive des denrées alimentaires instaure à nouveau les mêmes difficultés d'approvisionnement pour les marchés urbains du Bénin. Même si ces produits existent en abondance, la spéculation dont ils sont l'objet empêche souvent la majorité des citoyens d'en disposer aisément.

Les seuls avantages que tirent de cette situation les pays limitrophes du Nigeria sont d'ordre monétaire. Ainsi, selon l'évolution du cours de la naïra sur le marché parallèle, certains produits alimentaires fortement soutenus par le gouvernement fédéral comme le sucre, la farine de blé et le lait, reviennent moins chers dans les centres urbains des pays périphériques. Par exemple, depuis 1975 jusqu'à la fermeture des frontières d'avril dernier, une bonne partie du sucre, de la farine de blé et du lait en poudre vient du Nigeria. Il en résulte pour le Bénin une faible importation de sucre des pays européens comme le montre le tableau suivant :

TABLEAU 2.— QUANTITÉ DE SUCRE DÉBARQUÉE AU PORT DE COTONOU DE 1979 à 1983.

	1979	1980	1981	1982	1983
Total	7 732	10 229	5 627	4 855	9 726
Part du Niger	—	—	—	1 025	6 238

Source : Statistique du Port Autonome de Cotonou.

Ces importations sont de loin inférieures aux seuls besoins du Bénin estimés à 12 000 tonnes par an par la Société Sucrière de Savé (7). Ce qui reviendrait à dire que le Bénin se ravitaille pour le complément directement au Nigeria par les circuits frontaliers. Environ 8 000 tonnes rentreraient ainsi par la voie parallèle.

*
**

Au terme de ce bref survol des conséquences du commerce frontalier sur l'approvisionnement des villes, on peut dégager quelques axes de réflexion.

Premièrement, les échanges frontaliers qui affectent les pays du Golfe du Bénin sont une contrainte à la mise en œuvre des politiques

(7) La Société Sucrière de Savé n'a pas encore commencé à produire du sucre. Les premiers morceaux sont attendus pour cette année 1985.

alimentaires à l'échelon national. Le dynamisme du secteur privé dont l'action dépasse le cadre national constitue un sérieux handicap pour cette politique.

Ce problème n'est pas seulement propre aux pays du Golfe du Bénin, il caractérise toute la sous-région ouest-africaine. En effet, l'organisation sociale des commerçants privés s'appuie sur de profonds liens historiques à partir desquels se sont forgés de véritables corporations marchandes qui contrôlent tout le marché ouest-africain. On peut signaler, à ce sujet, le marché de la cola entièrement aux mains des confréries Touré depuis Dakar jusqu'à Kano avec toutes ses ramifications au Ghana, en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Mali et au Niger. Le commerce du bétail fonctionne également à partir de solides confréries des « marchands ». Aujourd'hui se développent d'autres types d'associations autour du commerce des céréales, des cigarettes, etc.

L'existence de ces corporations marchandes constitue en réalité un puissant facteur d'intégration régionale qui fonctionne mieux que la CEDEAO ou la CEAO. On peut s'en convaincre en se référant au bon fonctionnement des marchés parallèles de change dans la sous-région.

La deuxième idée est que ces échanges frontaliers permettent une meilleure circulation des produits en dépit des cloisonnements commerciaux existant au niveau officiel. Les denrées agricoles qui vont d'un pays à un autre, même si elles empêchent momentanément d'assurer un meilleur ravitaillement des villes, jouent plutôt un rôle bénéfique qu'on pourrait apprécier à deux niveaux :

— C'est le stock régulateur par excellence pour la plupart des pays concernés.

— C'est également par ce flux frontalier que le travail paysan est le mieux revalorisé aujourd'hui.

Cette remarque permet d'aborder le dernier problème qui est celui du privilège exceptionnel dont jouissent les villes africaines. C'est en fait pour elles uniquement que fonctionnent les appareils d'Etat. C'est pour elles que l'on utilise l'essentiel des ressources nationales mobilisées en partie grâce au sacrifice du monde rural.

Le développement des circuits frontaliers des produits agricoles fonctionnant à un niveau de prix relativement élevé permet à ce monde rural de se soustraire en partie à l'exploitation des villes qui ne fait que retarder la profonde mutation des campagnes.

Igue John O (1985)

Impact du commerce frontalier sur l'approvisionnement des villes en produits alimentaires de base

In : Bricas N. (ed.), Courade Georges (ed.), Coussy J. (ed.), Hugon P. (ed.), Muchnik J. (ed.) Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne

Paris : L'Harmattan, 338-346. (Villes et Entreprises)

ISBN 2-85-802-562-X