

Du jumelage à la péréquation au Cameroun :

Assurer la survie des périmètres hydro-rizicoles à l'heure
de l'ajustement structurel

Jeannot ENGOLA OYEP *

INTRODUCTION : LA FILIÈRE RIZICOLE EST-ELLE VRAIMENT STRATÉGIQUE AU CAMEROUN?

Le riz n'occupe qu'une faible place dans l'alimentation des Camerounais. L'enquête budget-consommation réalisée auprès des ménages entre septembre 1983 et septembre 1984 indiquait, en effet, une consommation annuelle moyenne de 11,5 kg par habitant pour l'ensemble du pays et de 19-20 kg pour les villes de Yaoundé et de Douala (1). Enfin, le riz ne participait que pour 5,2 % dans les dépenses alimentaires moyennes des Camerounais et pour moins de 3,5 % dans celles des habitants de Douala et Yaoundé ! On ne peut donc pas le considérer comme « stratégique » dans une éventuelle politique alimentaire.

Si l'on prend en compte, toutefois, les aménagements hydro-rizicoles de la Société d'expansion et de modernisation de la riziculture de Yagoua (SEMRY) qui ont coûté la bagatelle de 40 à 50 milliards de FCFA 1990 depuis 1952, on peut être conduit à réévaluer cette première impression. C'est que les autorités coloniales et surtout post-coloniales ont investi massivement pour installer dans la vallée du Logone aménagée près de 15 000 riziculteurs. La production de paddy du projet est ainsi passée de 13 216 tonnes en 1979-80 à plus

(1) En fait, l'enquête mentionnée donne la consommation monétaire par tête et par produit. Les quantités obtenues l'ont été à partir des prix moyens observés dans les différentes localités du pays pendant la période considérée.

* *Agro-économiste, CRED/ISH/MESURES, BP 6323, Yaoundé.*

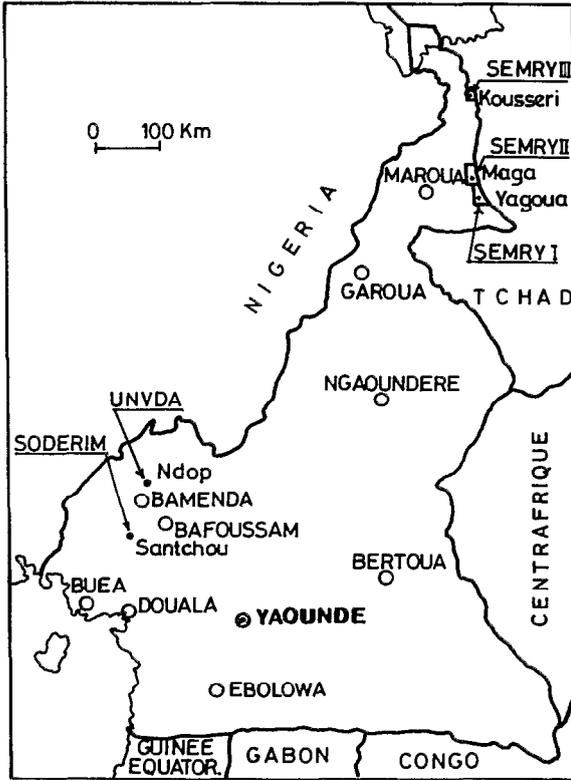


FIG. 1. — Localisation des projets rizicoles au Cameroun.

de 70 000 tonnes en 1986-87 (2). Au total, avec la poursuite de cette politique volontariste, la production camerounaise de riz décortiqué pourrait devenir suffisante pour répondre à la demande nationale, mais à un prix largement plus élevé que le prix international actuel.

Aussi, l'État, soucieux du pouvoir d'achat des citoyens mais voulant protéger sa filière de production nationale édiflée à coups de milliards de FCFA empruntés à la Caisse centrale de coopération économique et à la Banque mondiale principalement, a autorisé l'importation de riz bon marché de Thaïlande tout en mettant en

- (2) Les chiffres donnés sont extraits des différents rapports d'activité de la SEMRY. Il faut signaler que cette société assure 85 % du riz agro-industriel camerounais, les 15 % restants étant apportés par la SODERIM, Société de développement de la riziculture dans la plaine des Mbo, dans la province de l'Ouest, et par l'UNVDA, l'Upper Nun Valley Development Authority, dans la province du Nord-Ouest. Par ailleurs, 17 900 exploitations agricoles avaient une production de 7 330 tonnes de paddy en 1984.

place des systèmes de régulation de la distribution et de protection du riz local (jumelage et péréquation). Ces décisions financières et politiques tendraient à prouver, *a priori*, que la production de riz « domestique » constitue bien un choix stratégique essentiel pour les décideurs.

En fait, deux thèses s'affrontent aujourd'hui dans les différentes instances appelées à décider, thèses s'appuyant à la fois sur la compétitivité de la filière locale, la place du riz dans l'alimentation et les coûts/avantages pour les finances du pays du maintien d'une filière rizicole nationale et/ou de l'importation de riz. Le débat est d'autant plus vif que les mécanismes de régulation mis en place pour protéger le riz camerounais n'ont pu atteindre les objectifs fixés conduisant à des aberrations économiques d'autant plus frappantes que l'endettement externe comme la dette interne interdisent tout « laisser-aller ». Mais au-delà de l'affrontement macro-économique, il y a les acteurs « du bas », la centaine de milliers de personnes du Cameroun septentrional entraînées, bon gré, mal gré, dans l'aventure des « grands barrages » et les acteurs « intermédiaires » associés à l'exercice du pouvoir qui sont, au premier chef, concernés.

UN RIZ LOCAL SUBVENTIONNÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS

La position excentrée de la SEMRY au Cameroun septentrional n'explique que très partiellement la faible compétitivité d'une production subventionnée.

Insuffisance et cherté du riz agro-industriel

On peut estimer la demande intérieure en riz marchand à 146 990 tonnes en 1989 (3) à partir des données de l'enquête budget-consommation de 1984 et du recensement de la population de 1987. Or, le tonnage annuel livré par les paysans à la SEMRY entre 1979 et 1987 a été de 50 381 tonnes de paddy en moyenne par an qui ont fourni au maximum 32 747 tonnes de produits blancs (riz et brisures). La production de la SEMRY est donc insuffisante pour satisfaire la totalité de la demande nationale. Non seulement cette production est insuffisante mais sa qualité laisse souvent à désirer.

(3) Ce chiffre est proche de celui des prévisionnistes du VI^e Plan quinquennal pour l'année 1990-1991, soit 130 000 tonnes. À comparer avec les 500 000 tonnes ivoiriennes !

Les 35 133 tonnes de paddy usinées en 1988-89 n'ont donné que 8 425 tonnes de riz marchand (24 %) et 13 910 tonnes de brisures (40 %) (4). La forte proportion de brisures est un facteur discriminant vis-à-vis du riz importé à faible taux de brisures. Si celles-ci conviennent aux populations du Nord qui les substituent aisément aux mils et sorghos en fonction des prix relatifs, elles sont par contre peu prisées des citadins du Sud.

Malgré sa qualité médiocre, le coût de production du kilogramme de produit fini est élevé : 218 FCFA en 1986-87 pour les services de la SEMRY, mais 456 FCFA pour les unités SEMRY I et II selon les experts de la Caisse centrale de coopération économique (5). Ces prix de revient sont obtenus pourtant dans un système de production intensif avec maîtrise totale de l'eau, travail du sol aux engins lourds et recours aux intrants importés obtenant des rendements physiques non négligeables de 4,5 t/ha de paddy en moyenne par récolte.

Les prix de vente maximaux des produits SEMRY homologués depuis 1987 par le ministère chargé des prix sont de 144 FCFA/kg pour le riz marchand, 127 FCFA/kg pour la brisure supérieure et 65 FCFA/kg pour la brisure industrielle. Mais les prix de vente effectivement pratiqués depuis 1983 sont encore plus bas : 105 FCFA/kg pour le riz marchand en 1988-89 et 88 FCFA/kg pour la brisure en moyenne. En fait, les brisures subissent la concurrence des céréales locales traditionnelles tandis que le riz importé concurrence le riz marchand. Le prix du riz étranger, toutes taxes comprises, rendu au magasin à Douala s'établissait à 76,83 FCFA en 1987, 86,55 FCFA au 1^{er} semestre 1988, 99,88 FCFA au 2^e semestre 1988 et 91,32 FCFA au 1^{er} semestre 1989 (6). On imagine donc aisément les pertes cumulées de la SEMRY et l'intérêt que présentent les importations pour ceux qui peuvent y avoir accès.

Des importations officielles et parallèles

Les importations sont le fait d'opérateurs privés soumis à la procédure préalable d'obtention de licences d'importation au ministère du Commerce qui détermine la quantité accordée à chaque opérateur au cours d'une période déterminée. Les importations sont néanmoins toujours supérieures aux autorisations comme l'indique le tableau I.

(4) Rapport d'activité de la SEMRY, 1988-89, Doc. 89-599, Yagoua, septembre 1989.

(5) Caisse centrale de coopération économique, *Propositions pour un Plan de redressement de la SEMRY*, rapport définitif, juillet 1989, p. 27.

(6) Sources douanières.

TABLEAU I
 Importations officielles et parallèles de riz (1982-1988)

Périodes	Sources	
	Chargeurs du Cameroun	Douanes camerounaises
1982-1984	613 250 tonnes	98 895 tonnes
1985-1987	561 170 tonnes	175 461 tonnes
2 ^e semestre 1988	159 140 tonnes	71 813 tonnes

L'écart entre les chiffres des Douanes et ceux des acconiers ne saurait s'expliquer uniquement par la prise en compte des quantités de riz en transit officiel vers le Tchad, la République centrafricaine ou le Nigeria. Les importations parallèles vers le Nigeria qui a fermé ses frontières au riz étranger en 1987 non plus...

Jumelage impuissant et perte du marché nigérian

La règle du jumelage institué par l'État s'est appliquée au riz depuis 1961, dès l'apparition d'une production locale (7). Dans sa première version, la règle du jumelage subordonnait l'obtention d'une licence d'importation de riz à l'engagement d'enlever et d'écouler un quota de riz local. Une caution était exigée en garantie. Comme son montant était faible, la plupart des importateurs s'en acquittaient mais ne prenaient pas entièrement (ou pas du tout) livraison des commandes, les bénéfices élevés réalisés sur le riz importé compensant les pertes sur le riz local (8).

Le jumelage fut reformulé par la suite de telle manière que la licence ne soit délivrée qu'après certification d'achat de riz local auprès de la SEMRY ou d'un autre opérateur agro-industriel national. Cette reformulation n'assura pas pourtant l'écoulement régulier du riz local, certains importateurs n'hésitant pas à monnayer des bons d'achat ou des attestations fictives de carence auprès des responsables des sociétés nationales laissant ainsi croire que les importateurs avaient acheté localement le quota exigé ou que les stocks

(7) Arrêté n° 147 du 30 septembre 1961 (du ministre chargé de l'Économie) portant réglementation du marché du riz du Cameroun.

(8) Voir notamment KOUANG (P.) : *Analyse de la production et de la commercialisation du riz au Cameroun de 1970 à 1979 et perspectives en matière commerciale*, Yaoundé, ministère de l'Agriculture, 1980, 51 pp. *multigr.*

étaient épuisés. En fait, ni les importateurs, ni l'État, ni les responsables publics de sociétés de développement n'ont agi pour défendre ce système destiné à assurer la promotion d'une riziculture contractuelle ou indépendante.

La conquête du marché intérieur par le biais du jumelage ayant échoué, le marché nigérian s'est souvent présenté comme un débouché pour le riz SEMRY tant que la monnaie de ce pays est resté surévaluée. La dépréciation régulière du naira par rapport au franc CFA sur le marché parallèle entre 1982 et 1986, la dévaluation organisée depuis et la fermeture des frontières ont entraîné progressivement la perte de ce marché d'exportation. La SEMRY s'est ainsi retrouvée en 1987 avec des stocks importants de paddy et de produits blancs représentant une immobilisation financière de plus de 9 milliards de FCFA mettant en cause la survie de ce projet (9).

Personne ne peut plus subventionner le riz agro-industriel

Le projet est d'autant plus condamné sur le plan comptable que les prix de vente étaient subventionnés aux deux tiers par des prêts extérieurs d'équipement et d'exploitation alourdissant la dette d'autant, par des transferts de ressources de l'État et... par les planteurs du Sud via les contributions de l'Office national de commercialisation des produits de base, la caisse de stabilisation des produits de base touchée de plein fouet par la faillite du système bancaire camerounais dans lequel elle était très engagée et l'effondrement des cours du cacao et du café!

L'ajustement structurel a donné le coup de grâce à ce système. Et ce sont les bailleurs de fonds qui veulent imposer leurs solutions : si la Banque mondiale, devenue libérale et adepte du « groupement paysan » non encadré en matière agricole, veut liquider le projet depuis 1983, la CEE et la coopération française, anciennement et fortement engagées, voulant sauver ce qui peut l'être dans ce « grand barrage » et croyant aux vertus d'une régulation efficace de la production, ont plaidé avec succès pour un système de péréquation.

LA PÉRÉQUATION : UN NOUVEAU MÉCANISME QUE L'ON N'APPLIQUE PAS

Le mécanisme de la péréquation

C'est en janvier 1988 qu'un décret présidentiel a mis en œuvre la péréquation des prix du riz, du sucre et des huiles de table raffinées.

(9) Voir interview du Directeur général adjoint de la SEMRY au journal *Cameroun Tribune* du 7 février 1987 (n° 3794).

TABLEAU II
Bilan chiffré de 20 mois de fonctionnement de la péréquation du riz

NOMENCLATURE	PÉRIODES		
	07/12-1988	01/12-1989	01/02-1990
Importations autorisées (1)	233 800 T	226 856 T	40 000 T
Importations enregistrées par les douanes (2)	71 813 T	76 265 T	9 700 T
Prélèvement au titre de la péréquation (FCFA/kg) (3)	20F/10F (a)	10F/30F (b)	30F
Ressources escomptées en 1 000 FCFA : (4) = (2) * (3)	1 077 194	814 960	291 000
Ressources enregistrées en 1 000 FCFA (5)	134 938	658	109 097
% recouvert au titre de la péréquation (6) = (5) / (4)	12,53 %	0,08 %	37,49 %

(a) Le prélèvement de péréquation est passé de 20 FCFA par kg en juillet à 10 FCFA à la fin de septembre 1988 ;

(b) Le prélèvement a été fixé à 30 FCFA le kg à compter de juin 1989.

Source : données du comité interministériel de péréquation.

Il était alors institué une caisse dite de péréquation destinée à harmoniser les prix de vente des mêmes denrées importées. Elle est alimentée essentiellement par des prélèvements correspondant à la différence entre le prix de départ usine du produit local et la valeur de référence du produit importé fixée par arrêté du ministère chargé des prix. Les prélèvements de péréquation sont liquidés et perçus en même temps et selon les mêmes procédures que les droits de douane.

Un comité interministériel est chargé de la fixation du niveau de prélèvement de péréquation ainsi que de l'établissement du plan d'approvisionnement du marché national en fonction de la production locale, des besoins des consommateurs et de la fixation des quotas d'importation à autoriser pour chaque semestre.

Le tableau II présente l'évolution des autorisations d'importation, des importations effectives et du volume des ressources générées par application de ce nouveau mécanisme sur le riz.

Le tableau indique un taux de recouvrement de la péréquation très faible, d'où un manque à gagner très important, les importations parallèles n'étant pas comptabilisées. Les importateurs qui ne

paient pas la taxe de péréquation n'ont pas fait l'objet de sanctions et le groupe de pression qu'ils constituent est tellement puissant qu'il a réussi à faire passer la taxe de péréquation de 20 FCFA à 10 FCFA dans un premier temps et a obtenu sa suspension dans un deuxième temps en agitant le risque de ruptures d'approvisionnement du marché pendant les fêtes de fin d'année 1988.

La péréquation n'a été rétablie qu'en septembre 1989 et les arriérés de péréquation dus n'ont pas été payés, les consommateurs ayant bénéficié selon les importateurs de cette mesure.

Ménager le consommateur

Le prix du riz à la consommation à Yaoundé n'a connu qu'une hausse annuelle de 4,5 % depuis 1976, augmentation inférieure à celle des produits substituables tels que le pain (5,8 %), le manioc (11 %), la farine de maïs (12,2 %), le macabo (13 %), l'igname (17,4 %) ou le plantain (19,8 %) (10). Les importations officielles de riz faiblement taxées et les massives importations parallèles non taxées expliquent la relative stabilité du prix du riz à la consommation. L'institution de la péréquation n'a pas fait progresser les prix du détail du riz à Yaoundé de plus de 15 FCFA/kg.

Le souci de ménager le consommateur est explicite dans la manière de fixer le taux de prélèvement de la péréquation. Le Comité interministériel raisonne à partir du prix rendu magasin importateur à Douala et d'un prix de détail plafond de 200 FCFA par kg dans les centres de grande consommation ; le solde donne le niveau de prélèvement. On peut penser (11) cependant que l'inefficacité des systèmes de régulation mis en œuvre reflète les contradictions existantes au sein de l'appareil de l'État et notamment le prix à payer pour stabiliser ce que J.-F. BAYART appelle l'« alliance hégémonique » entre des élites ayant des vues macro-économiques opposées, alliance garante de la stabilité du régime dans une période difficile de compression du pouvoir d'achat.

Qui veut-on protéger ? Contradictions et laxisme des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics ne font pas montre de fermeté en matière de protection de la production locale alors que l'État affiche son souci de maintenir la riziculture irriguée dans la vallée du Logone.

(10) Données provenant de la Direction de la statistique et de la comptabilité nationale (ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire).

(11) VAN DE WALLE (N.), 1989. — Rice Politics in Cameroon : State Commitment, Capability and Urban Bias, in : *Journal of Modern African Studies*, n° 274.

L'État, dans le passé, a garanti l'achat de tout le paddy livré par les paysans, même si la SEMRY ne parvenait pas à écouler le produit fini. Le contrat de performance qui lie l'État et la SEMRY depuis décembre 1989 souligne la nécessité de la péréquation comme seul mécanisme susceptible d'améliorer la compétitivité de la production nationale, le revenu des producteurs et de dégager des ressources pour le financement de la filière (12).

La passivité des pouvoirs publics dans le fonctionnement réel de la péréquation depuis juillet 1988 ne peut s'expliquer que par le maintien d'une politique de bas prix du riz importé. Les rivalités d'intérêts au sein de l'appareil de l'État ne sont pas non plus absentes entre différents segments de l'élite. Bien que le Comité interministériel de péréquation soit seul habilité à accorder des quotas d'importation de riz, le ministère du Commerce a conservé jusqu'en fin 1989 le pouvoir discrétionnaire d'autoriser des importations hors quotas. Enfin, la direction des Douanes — relevant du ministère des Finances — ne fait pas preuve de zèle pour protéger la production locale. Enfin, on ne comprend pas pourquoi, comme en Côte-d'Ivoire, les pouvoirs publics n'ont pas préféré les contrats d'État à État à la solution des importateurs privés pour éviter les importations parallèles. Le système des importateurs privés a, en effet, favorisé des phénomènes de collusion entre quelques importateurs et certains agents de l'État (13).

Il est difficile de pratiquer indéfiniment une politique qui satisfasse à la fois les producteurs, les consommateurs et les importateurs. L'État pouvait le faire quand il avait des ressources pétrolières abondantes. Avec leur rareté, des choix draconiens et transparents sont à faire.

CONCLUSION : UNE SURVIE PROBLÉMATIQUE ET COÛTEUSE

Les périmètres hydro-rizicoles de la SEMRY jouent un rôle secondaire dans l'approvisionnement national en riz et coûtent cher aux finances publiques qui ont assuré leur survie jusqu'à présent

- (12) En avril 1989, la SEMRY a obtenu 100 millions de FCFA au titre de la péréquation. Ce montant est très faible lorsqu'on tient compte de l'endettement de la SEMRY. Au 30 avril 1989, les déficits courants cumulés s'élevaient à plus de 6,5 milliards de FCFA et sa dette totale était estimée à plus de 17 milliards de FCFA.
- (13) « Tout récemment, le Directeur Général des Douanes et son adjoint ont ainsi été limogés pour avoir couvert un trafic de riz, soi-disant destiné au Programme Alimentaire Mondial de N'Djamena, afin d'éviter toute taxe d'importation. Commanditaire de l'opération : un honorable homme d'affaires, député de Douala et membre du comité central. L'opinion elle, en est réduite à espérer que ce scandale aura une suite judiciaire! » (extrait de *Jeune Afrique*, n° 1524, 19 mars 1990).

avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux. Dans le contexte actuel d'ajustement structurel, cette survie est problématique et coûteuse.

La position proclamée par l'État en faveur du maintien de la riziculture dans la vallée du Logone est en contradiction avec l'application laxiste de la péréquation. S'il est économiquement peu défendable de maintenir une production locale dispendieuse pour approvisionner un marché intérieur de faible importance, on peut juger politiquement risquée une dépendance durable vis-à-vis du marché international en cas de pénurie ou de flambée des prix, les coûts réels de production des pays exportateurs étant plus élevés que les prix internationaux (cf. article d'H. BENZ). Encore faudrait-il s'interroger sur les systèmes de production à favoriser dans la conjoncture présente...

La Caisse centrale de coopération économique pense que l'outil de production de la SEMRY reste performant et qu'il peut fonctionner à un coût minimal pour la collectivité. C'est dans cette perspective qu'elle appuie les autorités camerounaises pour un plan de restructuration de la SEMRY qui va dans le sens d'un transfert de responsabilité (et de charges) sur des producteurs jusqu'ici « encadrés » de façon à réduire le prix de revient des produits blancs à moins de 100 FCFA/kg dès l'exercice 1990-1991. Dans cette hypothèse, la survie de la SEMRY dépend de la prise en charge par les producteurs d'une partie des charges de la société de développement et de l'efficacité de la péréquation. Pari pour le moins hasardeux compte tenu du mode de gestion des producteurs « contractuels » de la SEMRY jusqu'ici et du fonctionnement de la péréquation. Pari à engager si l'on ne souhaite pas la disparition de ces périmètres !

BIBLIOGRAPHIE

- ARDITI (C.) *et al.*, 1983. — *Évaluation socio-économique du projet SEMRY au Cameroun*. Paris, Ministère des Relations Extérieures, Coopération et Développement, 135 pp. + annexes.
- Cameroun (République du), 1988. — *Mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et para-public. Secteur agricole : rapport final*. Yaoundé, volumes I et III, *multigr.*
- ENGOLA OYEP (J.), 1988. — L'approvisionnement en riz du Cameroun ou les limites d'une politique d'auto-suffisance alimentaire. *Revue de géographie du Cameroun*, volume VIII, n° 1.
- HIRSCH (R.), 1988. — *Le riz et les politiques rizicoles dans les pays africains de la zone d'intervention de la Caisse Centrale de Coopération Économique*. Paris, CCCE, 39 pp. + annexes, *multigr.*

- Ministère de l'Agriculture, 1987. — *Recensement agricole 1984, volume 1 : Résultats au niveau national du secteur traditionnel*. Yaoundé, MINAGRI, multigr.
- Ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire, 1987. — *Enquête Budget-Consommation auprès des ménages (septembre 1983-septembre 1984) : résultats sur la consommation monétaire des produits alimentaires et des tabacs au Cameroun*. Tome I. Yaoundé, MINPAT, multigr.
- ROUPSARD (M.), 1987. — *Le Nord du Cameroun, ouverture et développement*. Cou-tances, Roupsard, 516 pp.