

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : LE FAOU, Steven

Titre : « Les exportations de produits manufacturés du Nigeria vers le Bénin : formes de coordination et impact sur la mise en œuvre du TEC/UEMOA », *Revue Economie régionale*, Série Echanges régionaux, pp. 33 à 38

Editeur : LARES, IRAM, Paris

Date : Avril 2004

RESUME :
**« LES EXPORTATIONS DE PRODUITS
MANUFACTURES DU NIGERIA VERS LE BENIN :
FORMES DE COORDINATION ET IMPACTS SUR LA
MISE EN ŒUVRE DU TEC / UEMOA »¹⁵ - 2001**

S. LE FAOU (LARES)

1. CONTEXTE

Le Bénin occupe une place particulière au sein de l'UEMOA puisque son principal partenaire commercial, le Nigeria, est un pays n'appartenant pas à l'Union. Si l'on considère l'ensemble des flux du commerce extérieur, y compris ceux qui ne sont pas enregistrés par les statistiques douanières, il apparaît que les échanges avec les pays membres de l'UEMOA représentent seulement 5% des exportations et 6% des importations du Bénin, tandis que le commerce avec le Nigeria représente entre 26 et 33% des importations et environ 55% des exportations (Vignon, 1998).

La mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC) au sein de l'UEMOA fait apparaître de nouvelles spécificités du Bénin face aux politiques communautaires. En effet, le TEC se traduit au Bénin par un renforcement des tarifs douaniers, alors que dans la plupart des autres pays de l'Union il a tendance à alléger la pression douanière. Au Bénin, ce sont les produits de consommation finale qui connaissent la plus forte augmentation de la pression fiscale tandis que la taxation des biens d'équipement augmente plus faiblement, voire diminue pour une partie d'entre eux. De ce fait, le TEC devrait aboutir à un renforcement de la protection de la production domestique, ce qui singularise le Bénin par rapport aux autres pays de l'UEMOA.

Simultanément, le TEC devrait conduire à un recul des importations en provenance du Nigeria au profit des échanges avec les pays membres de l'UEMOA. Or, Les observations qualitatives effectuées par le LARES au cours des deux dernières années indiquent que les flux en provenance du Nigeria sont toujours aussi importants, voire ont augmenté depuis l'instauration, en janvier 2000, du TEC.

¹⁵ Etude réalisée en 2001 par Steven Le Faou, en collaboration avec les enquêteurs du LARES à Cotonou et à Lagos. Au moment de la réalisation de l'étude, S. Le Faou était étudiant du DEA « Economie du développement agricole, agro-alimentaire et rural », Université de Montpellier I et Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Montpellier.

Dans ce contexte, il est apparu utile d'approfondir l'analyse du fonctionnement des échanges entre le Nigeria et le Bénin, en particulier les formes de coordination entre les acteurs impliqués dans ces échanges, de façon à mieux évaluer les réactions possibles des acteurs à des changements de politique économique.

2. OBJECTIFS ET DEMARCHE DE TRAVAIL

L'objectif de l'étude est d'apporter un éclairage sur les conditions concrètes dans lesquelles le TEC se met en place. A travers l'étude approfondie d'un circuit d'importation, particulièrement important pour l'ensemble de la zone, il s'agit de fournir aux responsables de l'UEMOA des éléments leur permettant d'apprécier l'intérêt et les limites de l'organisation actuelle des échanges pour la construction de la politique de l'Union.

Plus précisément, les résultats attendus sont :

- Décrire les modes de coordination entre les agents impliqués dans les exportations de produits manufacturés du Nigeria vers le Bénin.
- Retracer la genèse de ces formes de coordination, en particulier la mise en place de la fonction de convoyeur et l'instauration d'un système de dédouanement forfaitaire.
- Analyser les réactions des agents face à des événements imprévus (saisie de marchandises par les services des douanes, fluctuation importante de la conjoncture des échanges, ...) et les conséquences éventuelles de ces événements sur les formes de coordination.
- Décrire les évolutions éventuelles survenues depuis l'instauration du TEC en janvier 2000 et, dans la mesure du possible, examiner les changements que le TEC pourrait induire au cours des prochains mois / années.

Après un travail bibliographique, l'étude a consisté en deux mois d'enquêtes à Cotonou et à Lagos auprès de commerçants, transitaires et transporteurs. Ces enquêtes se sont heurtées à plusieurs difficultés, en particulier la négation par les douaniers de l'existence de certains arrangements avec les commerçants et la méfiance de certains opérateurs vis à vis de toute enquête. Malgré ces obstacles, le recoupement des informations fournies par différents interlocuteurs et l'observation directe de certaines opérations ont permis d'élaborer une typologie des modes de coordination (cf. ci-dessous).

La grille d'entretien utilisée pour ces enquêtes a été construite en se référant à la théorie des coûts de transaction, en considérant que l'objet des transactions étudiées n'était pas le transfert d'un droit de propriété sur un bien mais la réalisation de prestations de services pour l'acheminement de marchandises dont

le propriétaire reste le même tout au long du circuit d'importation. Les principales prestations considérées sont : l'enregistrement des marchandises, la surveillance, le rangement, le transport, la négociation des « faux frais », le et le déchargement.

3. PRINCIPAUX RESULTATS

3.1. Le système de convoyage des marchandises : présentation générale

Les commerçants béninois achètent eux mêmes leur marchandises au Nigeria (souvent à Lagos), mais ils ne transportent que rarement leurs achats jusqu'au Bénin. Dans les faits le service de convoyage des marchandises du Nigeria jusqu'au Bénin nécessite l'emploi d'un prestataire de service qui est spécialisé dans cette activité. La justification de tels systèmes tient au fait que la route du Nigeria jusqu'au Bénin nécessite une véritable expérience. En effet, l'insécurité qui existe sur les routes nigérianes, mais aussi les nombreuses arrestations par la police et les services de douane, sur les grands axes ainsi qu'à la frontière, nécessitent non seulement une bonne connaissance de la route mais aussi une force de négociation suffisante pour minimiser les « faux frais » (c'est à dire les sommes versées pour obtenir le « droit de passage »). L'expérience des convoyeurs professionnels leur a d'ailleurs permis de conclure, de manière officieuse, des arrangements avec les douaniers qui se traduisent par un paiement partiel des frais de dédouanement.

3.2. Les différents systèmes de convoyage

L'étude a permis de mettre en évidence quatre organisations spécifiques permettant le convoyage de marchandises, classés ci-dessous par ordre d'importance des volumes transportés.

Le transport par camion avec dédouanement forfaitaire : Dans ce premier mode d'organisation, les commerçants béninois déposent leurs marchandises dans un entrepôt à Lagos, puis les récupèrent à Cotonou dans un entrepôt similaire. Cette organisation prend en charge les modalités de dédouanement des marchandises, grâce à des arrangements qui ont été passés avec les hautes autorités des douanes et qui permettent aux opérateurs de la filière de payer un montant fixe de dédouanement pour un camion de 15 tonnes, quelle que soit la nature des marchandises. Autrement dit les opérateurs du système de convoyage par camion bénéficient d'un dédouanement forfaitaire qui, au moment de la réalisation de l'étude, s'élevait à 2,5 millions FCFA.

A partir du traitement des données enregistrées dans les entrepôts à Lagos, il a été possible d'estimer la valeurs des marchandises transportées par un certain nombre de camions. Celle-ci varie entre 11 et 26 millions FCFA. Cela signifie que

le niveau de taxation de ces camions se situe, selon les cas, entre 9% et 24%. Ces pourcentages sont à rapporter aux taux officiels de taxation : le TEC définit un droit de douane de 20% pour les biens de consommation finale (ce qui est le cas de la quasi totalité des marchandises étudiées ici) ; de plus, pour les produits importés, la TVA (20%) est en principe appliquée au niveau du cordon douanier. En conséquence, le système de dédouanement forfaitaire représente un gain pour les opérateurs et, inversement, une perte pour l'Etat, qui se situe entre 16 et 31% de la valeur des marchandises acheminées depuis Lagos.

Le convoyage frauduleux par les canaux : Les commerçants importateurs déposent leur cargaison dans des entrepôts, plus modestes que dans le cas du convoyage par camion. Ensuite les marchandises sont embarquées dans des bâchés (pick up) et sont acheminées jusqu'à la commune de Badigré, où elles sont chargées sur des pirogues qui empruntent des canaux menant jusqu'au Bénin. C'est là que les commerçants récupèrent leurs biens et les transportent jusqu'à Cotonou ou Porto Novo. Dans ce système ce sont les propriétaires de canaux qui négocient le paiement des « faux frais » (payés de façon mensuelle) avec les agents de douane.

Le convoyage frauduleux par taxi : Ce mode de convoyage peut s'organiser de deux façons: soit le commerçant accompagne les marchandises jusqu'à la frontière, soit il laisse les chauffeurs s'occuper du convoyage de Lagos à Cotonou. Dans tous les cas, les marchandises sont embarquées à Lagos et transportées jusqu'à la frontière, puis, à l'arrivée au poste frontière, elles sont à nouveau déchargées du taxi. Le passage de la frontière se fait grâce aux services de passeurs qui transportent les produits sur la tête. Arrivées du côté béninois, les marchandises sont embarquées vers Cotonou dans des taxis prévus spécialement à cet effet. A ce moment, si le commerçant a accompagné sa marchandise jusqu'à la frontière, ce sont les chauffeurs, seuls, qui prennent en charge l'acheminement jusqu'à Cotonou et qui retrouvent leurs clients sur le parc des taxis au marché de Dantokpa à Cotonou.

Le convoyage par bus avec dédouanement : Ce dernier système correspond aux importations effectuées « dans les règles ». Il s'agit pour l'essentiel de marchandises qui sont faiblement taxées à l'importation, principalement des émaillés et des plastiques.

3.3. L'évolution des modes de convoyage : l'impact des saisies des douanes

C'est au début des années 1990, lors de la libéralisation du commerce extérieur, que les autorités ont accordé une certaine reconnaissance au système de convoyage par camion en instaurant le système de dédouanement forfaitaire. Cependant, cet arrangement s'est avéré précaire puisqu'en février 1997, la douane

arrête trois camions en provenance du Nigeria et impose aux convoyeurs, qui s'étaient pourtant acquittés du dédouanement forfaitaire, une amende de 56 millions F CFA pour sous déclaration de la valeur des marchandises importées. A la suite de cette saisie, les autorités douanières décident de relever de 50% le montant du dédouanement forfaitaire (qui passe de 800.000 à 1,2 millions F CFA) ; en mai de la même année, le Conseil des Ministres se prononce sur la question et fixe ce montant à 5 millions FCFA. Un peu plus tard, à l'issue des négociations avec les responsables des douanes et des représentants du ministère des Finances, les propriétaires des entrepôts obtiennent que le dédouanement soit ramené à 2,5 millions F CFA par camion, ce qui correspond au montant encore en vigueur aujourd'hui. Ces modifications soudaines des règles ont provoqué de fortes perturbations dans ce système de convoyage des marchandises : interrompu pendant plusieurs semaines, celui-ci a repris en septembre 1997 et actuellement, son volume d'activité est estimé à un tiers de ce qu'il était début 1997.

Cette crise du système de convoyage par camion a profité au système d'importation via les canaux, dont le volume d'activité s'est fortement accru depuis 1997, et, dans une moindre mesure, au système de convoyage par taxi.

3.4. Les déterminants des choix des commerçants

Il est nécessaire d'analyser les facteurs qui incitent les commerçants à privilégier tel circuit d'importation plutôt que tel autre. Une telle analyse devrait apporter des éclairages utiles sur les conséquences de la mise en place du TEC. Sur la base des entretiens menés avec les différents acteurs, l'étude retient cinq déterminants :

- le prix du service (y compris le coût des arrangements avec les douaniers) ;
- la nature de la marchandise (valeur unitaire, place dans le barème douanier) ;
- la qualité du service, appréciée en terme de détérioration des marchandises durant le convoyage ;
- la vitesse de l'acheminement des marchandises d'un côté à l'autre de la frontière (prévention vis à vis des fluctuations de la parité naira / franc CFA).
- l'incertitude sur le niveau de prélèvement effectif par les douaniers et autres agents de l'administration.

Si l'on compare les deux principaux systèmes de convoyage, celui par camion avec dédouanement forfaitaire et celui par les canaux, il apparaît que :

- jusqu'en 1997, l'importation par camions, bien que moins rapide, présentait l'avantage d'une stabilité et d'une prévisibilité des montants à verser aux agents de la douane ; l'acheminement par les canaux présentait les

caractéristiques inverses : plus rapide, son coût de revient était plus incertain puisque soumis au risque de saisies ponctuelles par les douaniers¹⁶ ;

- depuis 1997, l'avantage du convoyage par camion s'est fortement réduit puisque la stabilité de l'arrangement avec les douaniers a été remise en cause ; bien qu'il n'y ait plus eu de saisie de camions depuis 1997, la confiance des opérateurs dans le système de dédouanement forfaitaire ne semble pas encore restaurée.

5. ELEMENTS DE CONCLUSION

Les éléments recueillis au cours de l'étude permettent de formuler quelques hypothèses concernant les possibilités et les conséquences de la mise en place du TEC UEMOA à la frontière bénino-nigériane. Au-delà des difficultés matérielles qu'elle rencontrerait (insuffisance des moyens humains et financiers), l'application stricte du TEC sur cette frontière aurait à court et moyen terme des impacts négatifs sur la croissance économique et la stabilité sociale du Bénin du fait de l'importance des produits nigériens dans l'activité commerciale et dans l'approvisionnement des consommateurs de ce pays. Un éventuel processus d'import substitution par des biens produits dans la zone UEMOA ne produirait ses effets qu'à long terme.

La question qui se pose aux autorités béninoises est finalement double. D'un côté, elles doivent négocier avec leur partenaire au sein de l'UEMOA l'acceptation d'une certaine souplesse dans l'application du TEC sur les importations en provenance du Nigeria¹⁷. De l'autre, elles doivent (re)définir des modalités de gestion des importations nigérianes qui concilient au mieux croissance économique et augmentation des recettes fiscales. Dans cette perspective, il semble que le meilleur compromis consisterait en une application « stabilisée » du dédouanement forfaitaire (mise en place de péages semi-officiels, suppression des contrôles intempestifs, ...). Si, de ce fait, l'incertitude sur les règles se trouvait réduite, les commerçants redonneraient probablement la préférence au convoyage par camion.

¹⁶ A noter que les informations recueillies dans le cadre de l'étude ne permettent pas une comparaison fine des coûts du service entre les différents circuits, faute de données suffisamment précises sur le volume et la valeur des marchandises acheminées par circuit et par période.

¹⁷ Ce problème, particulièrement aigu au Bénin du fait de l'intensité des échanges avec le Nigeria, se pose en fait pour toutes les frontières terrestres de l'UEMOA avec des pays tiers (Niger - Nigeria ; Niger - Libye ; Mali - Algérie ; Sénégal - Mauritanie ; etc.).