

PN-ABT 857  
92775

**LA FRAUDE DOUANIÈRE AU TCHAD**  
**UNE APPROCHE PRATIQUE AU CONTRÔLE**

**Présenté à:**

**USAID/TCHAD**

**Ébauche de février 1994**

**Révisée en avril 1994**

**Préparé par:**

**Jacques Monette, consultant**

**Center for Institutional Reform and the Informal Sector**

**College Park, Maryland**

**UNIVERSITÉ DU MARYLAND**

## **TABLE DES MATIERES**

<b>SOMMAIRE DE LA DIRECTION</b>	<b>PAGE 3</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>PAGE 5</b>
<b>HISTORIQUE</b>	<b>PAGE 5</b>
<b>DESCRIPTION DES OPERATIONS</b>	<b>PAGE 6</b>
<b>L'ADMINISTRATION DOUANIERE</b>	<b>PAGE 8</b>
<b>LES PROCEDURES DOUANIERES</b>	<b>PAGE 10</b>
<b>LE COUT DE LA FRAUDE</b>	<b>PAGE 13</b>
<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>PAGE 14</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	
<b>LISTE DES PERSONNES CONTACTEES</b>	
<b>ANNEXE A</b>	<b>SONASUT LA FRAUDE</b>
<b>ANNEXE B</b>	<b>TABLEAU COMPARATIF</b>
<b>ANNEXE C</b>	<b>TERMS OF REFERENCE</b>
<b>ANNEXE D</b>	<b>CRF INFORMATION</b>
<b>ANNEXE E</b>	<b>AUDIT DOUANES</b>
<b>ANNEXE F</b>	<b>SECTEUR PETROLIER</b>
<b>ANNEXE G</b>	<b>COSTS OF TRAINING</b>

## **I. SOMMAIRE DE LA DIRECTION**

Ce rapport présente une approche pratique au contrôle de la fraude douanière au Tchad. Il a été préparé par Jacques Monette, un haut-fonctionnaire des Douanes Canadiennes qui a une vaste expérience professionnelle.

Ses recommandations sont basées sur sa visite d'un mois au Tchad,<sup>1</sup> et des observations faites lors des visites des différents sites des douanes ainsi que de l'information obtenue durant les entrevues avec les fonctionnaires du gouvernement et des représentants du secteur privé. Les résultats des observations et des entrevues sont décrits dans le rapport. Ces personnes ont identifié un besoin urgent de combattre la fraude douanière qui handicape sévèrement l'économie et la capacité du Gouvernement du Tchad de percevoir ses revenus.

L'ampleur de la fraude commerciale douanière au Tchad requiert que des mesures soient prises rapidement et fermement. Le secteur privé souffre profondément du manque d'apporter des correctifs. Compte-tenu de l'érosion quotidienne de la compétitivité des entrepreneurs tchadiens causée par une situation persistente, il semble impossible pour le secteur privé de supporter cette situation pour une longue période de temps.

Les recommandations d'engager des compagnies privées pour aider à protéger les revenus du gouvernement au Tchad, ainsi que de fournir des services de pré-inspection à l'extérieur du Tchad, ne seront efficaces que si les opérations douanières se font à partir des frontières.

L'éviction des combattants et d'autres flâneurs des installations douanières permettra à l'administration des douanes d'effectuer ses tâches d'une façon ordonnée et sécuritaire. Mais notez -- que les individus corrompus n'accepteront pas ces mesures facilement.

En même temps que ces changements prendront forme, les autorités devront appliquer la loi et démontrer à la population que la contrebande ne sera plus tolérée au Tchad. La vente de marchandises entrées frauduleusement sur le marché devra être découragée en saisissant les marchandises qui ont été introduites clandestinement selon le processus de la loi et en imposant des sanctions aux contrevenants.

Des programmes tels que, les exonérations et l'imposition des

---

<sup>1</sup>Ce voyage a été effectué avant la récente dévaluation de cinquante pourcent du franc CFA. Ainsi aucune mention de l'impact de cette dévaluation n'est réflétée dans ce rapport.

droits à l'exportation, devront être réévalués pour leur pertinence, contrôle, et les droits réduits à des niveaux plus réalistes afin de ne pas promouvoir la fraude. Les recommandations précises sont les suivantes:

1. L'administration des douanes du secteur commercial devrait être contractée à une firme privée.
2. Le Gouvernement du Tchad devrait entretenir un contrat avec une firme de pré-inspection (PSI) pour effectuer l'examen des marchandises dans les pays d'exportation.
3. Désigner les bureaux de N'Gueli, l'Aéroport international de N'Djaména et Léré à titre de seuls bureaux d'opérations commerciales.
4. Les opérations douanières aux bureaux désignés devraient être repensées.
5. Les combattants et autre personnel ne faisant pas partie officiellement de la douane devraient être invités à quitter les lieux.
6. Les douaniers devraient être formés dans le cadre de l'exercice de leur fonction.
7. Réduire les taxes sur certaines exportations.
8. Réévaluer le programme des exonérations.
9. Les marchandises importées ou exportées sous licence devraient être contrôlées par la douane.
10. Décréter des mesures pour confisquer les marchandises entrées en contrebande.

Ces mesures en place permettront au Ministère des finances de réorganiser son service douanier, de recruter de nouveaux employés qui seront formés dans l'exécution de leur tâche d'une manière professionnelle et atteindront les résultats auxquels doit s'attendre une organisation douanière bien rodée.

La tâche à accomplir est d'introduire les changements rapidement d'une façon ordonnée et de réduire l'écart de 17 milliards de FCFA par année de perte de revenus pour l'Etat du Tchad.

## II. INTRODUCTION

En décembre 1992, la Mission du Tchad de l'Agence pour le Développement International des Etats-Unis (USAID/CHAD) a organisé, de concert avec d'autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, une table ronde pour discuter des principales préoccupations du secteur privé. Parmi les principaux obstacles soulevés pour le développement du secteur privé au Tchad se retrouve le problème de la fraude douanière. USAID/CHAD s'est engagé à entreprendre une étude sur l'administration douanière et ses opérations dans le but de proposer des solutions pratiques au problème grandissant qu'est la fraude douanière au Tchad.

Le Centre pour la Réforme Institutionnelle et le Secteur Informel (IRIS) à l'Université du Maryland à College Park a reçu une demande de l'USAID/TCHAD de conduire une étude sur la fraude douanière dans le secteur commercial au Tchad. Suite à cette demande, M. Jacques Monette, Directeur de la Division des cotisations douanières de Revenu Canada,<sup>2</sup> a mené une étude de 40 jours sur les opérations douanières au Tchad du 9 novembre au 4 décembre 1993. Il a visité les bureaux du centre-ville de N'Djaména, du pont de N'Gueli et de l'aéroport international de N'Djaména. Il a aussi visité la frontière du Cameroun avec le Tchad, et Maiduguri, Nigéria -- les marchandises exportées vers le Tchad sont en provenance, en majorité, de ces deux endroits. M.Monette a interviewé des fonctionnaires désignés du Gouvernement du Tchad (GDT) et des exploitants de sociétés du secteur privé ainsi que d'autres bailleurs de fonds. Les conclusions et les recommandations de M.Monette sont présentées dans son rapport. Elles ne reflètent pas nécessairement les opinions et vues de USAID/TCHAD.

## III. HISTORIQUE

Comme plusieurs pays en voie de développement, le Tchad compte beaucoup sur l'importation d'une multitude de produits pour satisfaire sa demande domestique. En même temps, des entrepreneurs tchadiens exportent des produits sur les marchés internationaux. De telles transactions apportent habituellement des revenus à l'Etat, qui en retour, améliore son économie et rehausse le niveau de vie de sa population. Par contre, au Tchad, se retrouve un phénomène destructeur. Celui-ci annule tout effort pour enrayer, le fléau social connu sous l'appellation fraude commerciale, qui ampute l'appareil gouvernemental.

Il y a une distinction entre la fraude commerciale et la contrebande. La fraude consiste en une complicité entre deux ou plusieurs personnes, commerçants et fournisseurs, commerçants avec

---

<sup>2</sup>M.Monette a vingt-huit ans d'expérience avec Revenu Canada de même que de l'expérience dans les pays en voie de développement en Afrique et en Amérique du Sud.

l'appui de fonctionnaires crapuleux. Tous travaillent dans le but d'éviter de payer en tout ou en partie les droits inhérents aux importations. La fraude comprend:

- Sur-évaluation des marchandises pour des raisons de devises étrangères;
- Sous-évaluation des marchandises pour éviter les droits et taxes;
- Classification erronée des marchandises dans le but d'éviter les droits et taxes ou une restriction gouvernementale;
- Marchandises en sus des quantités déclarées;

La contrebande, par contre, est pratiquée par des individus qui réussissent à introduire des marchandises dans leur marché domestique sans payer les droits et taxes.

La pratique de la fraude ou de la contrebande est très dommageable pour les citoyens honnêtes qui essayent de se tailler une place mais qui se retrouvent désavantagés en perdant leur compétitivité aux mains de gens malhonnêtes.<sup>3</sup>

#### IV. DESCRIPTION DES OPERATIONS DOUANIERES

Bureau du centre-ville L'administration centrale de la douane est située au centre-ville près du bureau principal où les émissions sont présentées, vérifiées et apurées avec ou sans inspection. Les marchandises qui ont été escortées depuis le pont de N'Gueli sont déchargées dans la cour arrière. Des manutentionnaires déchargent les marchandises des camions et la cargaison est remise dans l'entrepôt si nécessaire. Parfois lorsque les formalités sont terminées, les marchandises sont transférées directement du camion sur le moyen de transport qui servira à livrer la marchandise à destination. Tout ce travail s'effectue parmi une foule où on ne peut pas distinguer s'il s'agit de fonctionnaires ou de badauds. Nous pouvons nous poser des questions sur qui sont tous ces gens et que font-ils ici? Ce processus n'inspire aucun contrôle.

Le bureau principal est rempli d'individus qui n'ont rien à faire

---

<sup>3</sup>A savoir si les régimes tarifaires ou les pratiques commerciales d'un pays sont sensés d'un point de vue économique dépassent l'étendu de ce rapport. Ainsi, il n'y a pas lieu de décider si le fait d'avoir des pratiques commerciales ou des régimes tarifaires peu judicieux ne font pas qu'un pays se trouve en meilleure posture si l'on y retrouve de la contrebande ou de la fraude commerciale.

avec la douane, la plupart étant des flâneurs ou des revendeurs qui tentent de vendre des biens qui ont probablement été entrés au pays frauduleusement. Des enfants dorment sur des classeurs. Seules les personnes transigeant officiellement avec les autorités devraient être tolérées sur les lieux.

Dans la majorité des bureaux, il n'y a aucune affiche indiquant où aller pour obtenir les services ou, tout simplement qui, se trouvent dans ce bureau. Les salles sont mal éclairées et le mobilier est délabré ou insuffisant. Le personnel de la douane y est méconnaissable, ne portant aucune marque distinctive, assis à leur pupitre et traitant les documents qui leur sont remis.

Sur le même complexe se trouvent d'autres édifices qui sont dans le même état que ceux rapportés aux paragraphes précédents. Un des édifices sert de bureau au Directeur et son personnel au rez-de-chaussée, tandis que d'autres services tel que la section des Exonérations se trouvent à l'étage. Un autre bâtiment sert de bureaux à d'autres fonctions qui ne sont pas identifiées, notamment la section de la Statistique et du Budget.

N'Guéli Ce bureau est situé près du pont où les marchandises entrent sur le territoire tchadien via le Cameroun. Plusieurs bâtiments et ce qui ressemble, en théorie, à un entrepôt sont alignés le long de la route. Les édifices sont utilisés par l'OFNAR, la Fiscalité pétrolière et la Police. D'autres édifices se trouvent à l'arrière dont quelques lopins de terre cultivés.

Un complexe intéressant érigé avec des fonds du Gouvernement chinois est situé à l'arrière, mais n'est pas utilisé dans son état actuel, parce qu'apparemment il se trouve dans une zone inondable et que le sous-sol sur lequel il est érigé, n'a pas été stabilisé.

Les édifices sont dans un état aussi lamentable que ceux du centre-ville. Par contre, des enseignes se trouvent sur la façade de ceux-ci indiquant qui occupent les lieux. Le "soi-disant" entrepôt, où les marchandises sont détenues pour quelque raison que ce soit, est dérisoire. On laisse croire qu'il contient des biens confisqués tandis qu'il s'agit de vieux pneus ou de bidons d'essence vides.

Un fait pire encore à N'Guéli est la présence de citernes de produits pétroliers en attente de dédouanement ou de remorquage. Le risque d'explosion dû au déversement, par les gens, de carburant dans des bidons sur la rue est une situation périlleuse, pouvant conduire à des pertes de vie ou encore à un désastre écologique. Il est probable que les droits et taxes de ces cargaisons n'ont pas été acquittés. Les douaniers ne s'occupent pas de ce commerce illicite.

L'Aéroport international de N'Djaména La disposition des installations de l'aéroport est appropriée aux opérations commerciales. Les édifices répondent aux exigences des marchandises transportées par avion. Les installations actuelles ne nécessitent que quelques changements mineurs. La plupart des bureaux sont bien identifiés par des enseignes. Seules les personnes transigeant officiellement avec la douane devraient être tolérées sur les lieux. Le même commentaire s'applique à l'endroit où sont gardées les marchandises sous douane. Des zones restreintes à l'intérieur des enceintes devraient être créées et accessibles seulement aux employés de l'entreposeur, douaniers, et à l'importateur ou son agent.

Bureau de Léré Même si ce bureau n'a pas été visité, les renseignements obtenus des homologues de la douane le décrivent comme étant semblable à ceux de N'Guéli. Les commentaires émis pour la réfection du bureau du pont s'appliquent aussi au site de Léré. Par contre, nous pouvons anticiper que ce sera fait sur une moindre échelle, puisque nous n'y rencontrons pas le même trafic, ni les mêmes volumes. Ce bureau servirait à dédouaner les cargaisons destinées à Moundou et Sarh.

Cameroun et Nigéria Un voyage de trois jours a été organisé pour fin de constatation du commerce de ces pays et de voir la préparation des marchandises destinées pour le Tchad. La majorité des biens originaires du Nigéria et expédiés au Tchad est transportée à un village frontalier Fotokol au Cameroun, d'où ils seront éventuellement chargés à bord des camions pour être transportés à N'Guéli. Les envois sont pêle-mêle, entassés les uns par dessus les autres. Malheureusement, des conteneurs ne sont pas utilisés.

L'introduction de services de pré-inspection (PSI) à Fotokol et Kousséri aiderait grandement l'efficacité des opérations de N'Guéli pour dédouaner les expéditions rapidement et avec efficacité. De plus, PSI encourageraient l'utilisation de conteneurs, ce qui serait par lui-même, une grande amélioration au système actuel. Les marchands, de leur propre chef, voudront se servir de conteneurs scellés dans le but de se protéger contre le vol, du lieu du chargement à la douane et de la douane jusqu'à destination, les formalités douanières accomplies.

## V. L'ADMINISTRATION DOUANIÈRE

Les opérations douanières sont régies par le Code de l'Union douanière des Etats de l'Afrique Centrale (UDEAC) qui par lui-même est complet et contient les règlements couvrant toutes les activités; des principes généraux aux régimes douaniers, de l'organisation aux opérations d'un service douanier, de la

manipulation des marchandises sous douane, des entrepôts, des zones douanières et des procédures. Ce document très important dans l'exécution d'un service de douane n'était pas disponible pour fin de consultation aux bureaux de douane visités.<sup>4</sup>

Les observations recueillies lors des visites des différents services ainsi que des renseignements obtenus lors des entrevues ont démontré un manque flagrant de contrôle sur les opérations. L'avenir de ce service ne peut être envisagé avec optimisme car il se détériorera davantage avec la croissance de la corruption. Toutes les bonnes intentions de la part de ceux voulant travailler sérieusement ne suffisent pas. Une sérieuse réforme de l'administration douanière est essentielle et pourrait être réalisée avec le concours de l'assistance technique fournie par les bailleurs de fonds bi-latéraux et multi-latéraux.

Au cours d'une récente visite au Tchad, une équipe de la Banque Mondiale a fortement recommandé que le Gouvernement privatise l'administration de la fiscalité pétrolière. Même si cette recommandation est une bonne solution à court terme, elle n'accomplira pas les résultats de la privatisation de l'ensemble de l'administration douanière. Toute tentative de rectifier la situation dans quelques secteurs seulement amplifiera la fraude dans les autres. L'ensemble de l'administration douanière du secteur commercial devrait plutôt être donné à contrat à une firme privée. Cette mesure peut sembler radicale mais elle doit être considérée comme une mesure intérimaire seulement.

L'acceptation de cette recommandation permettra au Ministère des finances de ré-organiser son administration douanière avec l'aide d'assistance technique défrayée par les bailleurs de fonds. Plusieurs groupes de travail composés de représentants du Gouvernement du Tchad, la Coopération Française, la Banque Mondiale, du FMI et USAID pourraient être formés pour effectuer la réforme. La tâche d'accomplir une telle réforme pour une seule organisation serait longue et ardue. L'approche proposée permettrait de traiter toutes les composantes en même temps. Les tâches des comités pourraient être les suivantes:

- La structure et la ré-organisation;
- La législation et les procédures;
- La dotation et la formation;
- Les installations; et,

---

<sup>4</sup>En fait, plusieurs copies ont été reproduites par USAID pour distribution à l'Administration douanière qui n'en possédait qu'une seule copie pour référence à son siège social.

- L'émission des contrats.

L'intégration des travaux de chaque comité est primordiale pour assurer le succès de la réforme. USAID/TCHAD, par l'entremise du projet IRIS, pourrait jouer un rôle de chef de file en organisant une rencontre des bailleurs de fonds intéressés, des fonctionnaires du gouvernement, et des exploitants du secteur privé.

La privatisation de la douane au Tchad aidera à assurer la perception des revenus en éliminant la fraude qui consiste à accepter des pots-de-vin, soustraire des marchandises des cargaisons et négliger d'accomplir les devoirs relatifs à la position. Toutefois, la privatisation seule ne peut combattre la fraude commerciale efficacement.

La valeur des marchandises doit être basée sur les faits. Il est reconnu à travers le monde que les commerçants sous-évaluent ou sur-évaluent leurs transactions pour réduire le montant des droits et taxes à payer ou transférer des devises fortes dans d'autres pays. Ces pratiques peuvent être contrecarrées en utilisant les services de firmes de pré-inspection (PSI).<sup>5</sup> Considérant que les PSI sont une extension des responsabilités d'évaluation et de contrôle de l'application de la loi sur les douanes, la pré-inspection est en fait une première ligne de défense contre des activités frauduleuses.

## VI. LES PROCEDURES DOUANIERES

Les procédures douanières au Tchad sont lourdes. Le temps pour effectuer les formalités de douanes est excessivement long et décourage les importateurs à se conformer aux règlements. Il y a des livres d'archives pour une multitude de circonstances dans tous les bureaux. Bien que quelques-uns soient nécessaires pour l'historique des émissions et la comptabilité, i.e., manifestes, avis d'inspection, et autorisations de mainlevée certains peuvent être remplacés par des formulaires.

Les étapes nécessaires pour contrôler des marchandises sous douanes, inspecter, donner la mainlevée et autoriser le mouvement des marchandises hors du contrôle de la douane sont décrites ci-dessous:

**CONTROLE DES MARCHANDISES:** Présentement, les marchandises

---

<sup>5</sup>Les PSI sont des firmes en service depuis la fin du 19ième siècle. Elles ont rendu des services aux exportateurs, importateurs, compagnies de transport, industries, assureurs et Gouvernements qui nécessitaient des évaluations indépendantes de transactions commerciales pour diverses raisons.

entrant sur le territoire tchadien sont rapportées aux douaniers qui inscrivent les détails de la cargaison importée dans un registre. Cette fonction se nomme "la prise en charge". A cette étape, la douane contrôle l'importation au moins dans le registre. Aucun examen physique des marchandises n'est fait et c'est à ce point qu'une escorte est attitrée pour transporter les biens au centre-ville et le registre pour la signature qui en transférera la responsabilité au bureau central.

**PRESENTATION DES DOCUMENTS:** Il n'y a pas de temps limite établi pour dédouaner les marchandises, ce qui se traduit en un grand nombre de camions-citernes stationnés sur le terrain de la douane. Les importateurs sont apparemment en ville, à la recherche d'acheteurs éventuels pour leurs produits. Les camions peuvent demeurer stationnaires entre 5 et 7 jours. Fréquemment, nous voyons des gens remplir des bidons de produits pétroliers, des citernes, pour ensuite les revendre en ville.

**INSPECTION ET MAINLEVEE:** Au moment où les douaniers reçoivent les documents, les marchandises ont déjà été livrées. Il ne reste plus qu'à constater les faits. N'ayant aucun choix, les tampons sont appliqués sur la documentation. La pertinence d'apposer autant de tampons sur les émissions est discutable.

Il y a de meilleures procédures douanières disponibles pour le Tchad. Les marchandises entrant au pays devraient être contrôlées en émettant des manifestes. Ces documents en cinq (5) copies avec papier carbon devraient être vendus aux transporteurs sur la base de récupération des coûts. Ils indiqueraient le destinataire, vendeur, bureau d'entrée, nombre de pièces dans la cargaison, description des marchandises, poids, nom du transporteur. Un numéro de contrôle unique à l'expédition serait attribué à chaque document pour fin de contrôle. Si le transporteur transporte plus d'une cargaison sur son véhicule, un manifeste sera émis pour chaque expédition à moins que la cargaison au complet soit destinée, à un dégroupement qui lui, devra donner l'information après le dégroupement. La distribution des copies est la suivante:

- une copie est gardée au bureau émetteur;
- une copie est remise au bureau où les marchandises seront comptabilisées; et,
- l'originale et deux copies données au transporteur. L'originale sera remise au bureau de comptabilisation (recouvrements) pour, qu'un numéro d'émission y soit apposé, une fois les formalités accomplies. La copie du transporteur indiquera que les marchandises ont été libérées et portera un tampon officiel du bureau ainsi que les initiales de

l'inspecteur concerné. Une copie sera conservée par le transporteur pour ses archives.

Aucune marchandise ne doit être retirée du contrôle de la douane sans avoir une autorisation officielle préalable ou avant que le processus de dédouanement ne soit complété. Les marchandises périssables peuvent être libérées sur le champs en autant que la douane ait un contrôle de la documentation. Les marchandises ne doivent pas être gardées sous douane en attente de dédouanement plus de 72 heures. Une fois cette période de temps écoulée, une charge d'entreposage fixe journalière, pour chaque jour additionnel ou partie de jour, serait perçue à titre de frais d'entreposage. (Le dimanche est exclu du calcul de la période d'attente.)

Le Programme d'exonérations Durant les entrevues, les abus du système d'exonérations ont été soulevés. Dans plusieurs occasions, les exonérations ont été accordées sans vérification de la légitimité de la demande auprès des bénéficiaires. Un exemple est l'exonération sur des produits pétroliers. Ces exonérations ont été accordées comme si les véhicules de la compagnie consommaient 300 litres de carburant au 100 kms alors qu'en réalité la consommation est de l'ordre de 25 litres au 100 kms. Selon le programme actuel, le dégrèvement est accordé suite à une demande au moment de l'importation. Ce même "modus operandi" s'applique à plusieurs commodités. Cette pratique prive le gouvernement de revenus substantiels et camoufle le manque de contrôle.

Les licences d'importation Les marchandises importées des pays à l'extérieur de la zone franc nécessitent l'émission d'une licence d'importation. Par contre, même des biens importés de la zone franc peuvent parfois requérir une licence s'ils sont sujet à des restrictions ou à certaines prohibitions. Le Ministère du commerce qui est responsable de l'application des règlements sous le Décret no. 282/PR/MCI/89 se plaint de ne pas recevoir de copies des importations sous licence. Cette anomalie nuit au contrôle des importations autorisées et à l'établissement de contingentement.

La motivation des douaniers Le moral des employés est très bas. Ils sont complètement dépassés par les évènements. La venue des combattants dans leurs rangs n'a pas aidé la situation. Ils n'ont pas d'expérience de douane ou de formation, et sont plus impliqués dans la corruption que toute autre chose. Leur présence défait toute notion de contrôle. Armés et ne connaissant même pas l'usage de la langue française, les combattants neutralisent tout effort entrepris par les douaniers.

Ceux-ci sont demotivés parce que leurs efforts ne sont même pas reconnus. Ils imitent plutôt les combattants en ignorant la fraude ou en participant à celle-ci. Cette situation est envenimée par le fait que le personnel de la douane n'a pas reçu de salaire depuis plusieurs mois. Un sérieux antagonisme existe entre les combattants et les employés de la douane, ces derniers craignent

d'être abattus.

En plus, on y retrouve un manque de formation et de support administratif. L'administration actuelle essaye de faire de son mieux avec le peu de moyens dont elle dispose. Les douaniers ne possèdent pas d'uniformes les distinguant ou d'outils adéquats pour faire leur travail convenablement, ce qui contribue à abaisser le moral des employés.<sup>6</sup>

## VII. LE COÛT DE LA FRAUDE

Des représentants du secteur privé, du secteur industriel et du secteur commercial, ont été contactés pour connaître leur point de vue sur l'impact, autant économique qu'institutionnel, qu'a la fraude sur leurs entreprises. Etablis par ordre d'importance, voici les coûts de la fraude dans trois secteurs d'importations commerciales au Tchad:

<u>PRODUITS</u>	<u>PERTES DE REVENUS DU GOUVERNEMENT EN FCFA</u>
Produits pétroliers	7 milliards
Cigarettes	3 milliards
Sucre	2 milliards
Exportation du bétail	5 milliards

Les chiffres eux-mêmes ne reflètent pas bien l'étendue du problème que vivent les entreprises locales à cause de l'inefficacité de la douane de combattre convenablement la fraude. Les coûts aux entreprises sont énormes. Par exemple, une compagnie pétrolière locale qui avait planifié l'ouverture de micro-raffineries a dû renoncer à son projet et doit maintenant considérer des mises à pieds.<sup>7</sup> L'industrie pétrolière a formulé sa propre simulation des

---

<sup>6</sup>Dès que la fraude sera sous contrôle et que les revenus entreront dans les coffres de l'Etat, des fonds devraient servir à acheter des uniformes et l'équipement nécessaire pour effectuer leur travail. La Coopération Française a commandé quelques 400 uniformes. Fournir des uniformes aux douaniers peut sembler être enfantin mais il ne faut pas oublier que l'uniforme impose l'ordre et le respect.

<sup>7</sup>Cette information a été obtenue lors d'une conversation avec un représentant du SERAT le 26 novembre 1993.

pertes de revenus encourues par le gouvernement à cause de la fraude de même qu'une analyse des coûts de celle-ci dans le domaine pétrolier au Tchad.<sup>8</sup>

Entretemps, les industries locales du sucre et du tabac perdent aussi du terrain, et seront bientôt forcées d'entrevoir des fermetures d'usines, des diminutions de la production, et des mises à pieds. SONASUT, l'entreprise locale produisant du sucre pour le marché tchadien, a rédigé un rapport sur les résultats de la fraude sur son industrie.<sup>9</sup>

Tel que le démontrent les estimés, le Gouvernement du Tchad perd quelques 17 milliards de francs CFA sur les importations et les exportations, en plus de la fraude et la contrebande pratiquées dans le secteur informel, qui est par lui-même, une économie parallèle.

Les pertes de revenus subies par le Gouvernement sont extrêmement élevées. L'estimée de 17 milliards de francs CFA est à contraster avec le budget annuel de fonctionnement prévu par le GDT, de 34,972 milliards de francs CFA pour l'année 1993. Cette somme représentant 49 pourcent du revenu du Gouvernement ne tient pas compte des pertes subies dans le secteur informel. La douane qui avait estimé des perceptions de revenus de l'ordre de 10,630 milliards de francs CFA, n'a atteint que 36,6 pourcent de son objectif après huit mois d'activité dans l'exercice financier en cours.<sup>10</sup>

#### VIII. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'Administration douanière actuelle au Tchad a piètrement exécuté son mandat. Même si le Gouvernement reconnaît la gravité de la situation, il ne possède pas de solution pour remédier à ce fléau social, qu'est la corruption.

Le manque d'apporter par des changements pour redresser la

---

<sup>8</sup>Ce rapport a été préparé par "le Groupement professionnel des pétroliers" et est attaché au rapport sous l'annexe F.

<sup>9</sup>Voir l'annexe A. Les études sur le sucre et les produits pétroliers mettent en évidence que la fraude douanière, n'est pas la seule activité présente dans ces secteurs, qui est illégale sous la Loi Tchadienne. Des taxes élevées sont perçues dans ces secteurs par le GDT, et des efforts sont déployés par certains dans ces secteurs pour les éviter.

<sup>10</sup>La source de cet estimé provient de la Banque centrale des Etats africains, Trésorerie du Tchad, Balance des paiements. Voir l'annexe B.

situation est très coûteux. Il coûte au Gouvernement au moins 1,47 milliards de francs CFA en pertes de revenus à chaque mois. Il est impensable d'imaginer comment le secteur privé, qui agit de bonne foi, et voit sa compétitivité défailir à chaque jour, puisse y survivre longtemps.

Le coût de la réforme peut susciter des objections de la part de certaines organisations. Le Gouvernement du Tchad verra rapidement les bénéfices de la réforme et obtiendra un excellent retour sur son investissement.

La liste d'obstacles se dressant devant l'efficacité des opérations douanières au Tchad ainsi que l'incapacité de vaincre la fraude commerciale sont écrasants en terme d'échelle et d'investissement. Néanmoins, il y a certaines recommandations pour s'attaquer au problème de la fraude douanière. Les plus importantes sont décrites ci-dessous.

#### **A. L'ADMINISTRATION DES DOUANES DEVRAIT ETRE CONTRACTEE A UNE FIRME PRIVEE.**

La proposition de contracter, à une firme privée, la fonction commerciale de la douane, n'est pas une suggestion politiquement populaire. Les Gouvernements interprètent cette action comme étant une atteinte à leur souveraineté, particulièrement lorsque les autorités coloniales sont impliquées. Malheureusement, dans les circonstances présentes au Tchad, la seule solution possible au problème de la douane est de contracter la fonction à une firme privée pour un certain temps. Même si les employés de la douane désirent sincèrement un changement, la situation dans le système actuel, les installations, l'organisation et certains individus neutralisent tout effort de réforme.

Cette fonction devrait intéresser les compagnies qui évoluent dans le domaine de la pré-inspection (PSI). Même si, à date, cela ne s'est jamais fait sur une si grande échelle, cette approche serait une nouveauté dans le domaine de combat de la corruption. Les contrats de services avec les firmes PSI vont de la simple inspection des marchandises à l'extérieur du pays, à une combinaison de leur rôle respectif, à la préparation des émissions, à la perception des revenus et à ce qui est proposé dans ce rapport.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>La privatisation des opérations douanières comporte différents services à l'échelle mondiale, de la simple inspection des marchandises tel que le stipule le contrat du Gouvernement de l'Indonésie, ou l'inspection et la perception des revenus pour le Malawi. Au Kenya, le contrat sera pour l'inspection à l'extérieur du pays et la préparation des documents douaniers.

Contracter la fonction au secteur privé par lui-même au Tchad n'apportera pas un contrôle complet de la fraude commerciale. Cette action doit être accompagnée d'une certification que les émissions à l'importation soient représentatives quant à leur valeur, quantité, et origine.

Les contrats autant à l'interne qu'à l'externe seraient avantageux s'ils étaient octroyés à la même firme. L'échange d'information entre les contractuels et encore plus la dissimulation d'information sur le commerce seraient mieux desservies par une seule compagnie. Les coûts qui peuvent se situer entre un et deux et demi pourcent de la valeur C.à F. (coût, assurance et transport) ou F.à B. (franco à bord) dépendamment des services rendus seraient probablement plus élevés dans cette proposition étant donné que la compagnie aurait à se substituer aux responsabilités du Gouvernement. Une partie des frais de PSI devrait être payée par les importateurs au même titre que les droits et taxes.

Le contrat initial devrait couvrir une période de deux ans sujet à être renouvelé après entente entre les deux parties. Il peut être anticipé que le Ministère des finances aura eu le temps de réorganisé son service douanier et sera prêt à reprendre les responsabilités qui lui incombent. Entretemps, une base de données statistiques valable aura été créée à partir des informations recueillies et servira à titre de référence à l'avenir pour les transactions commerciales. Des profils de commerçants pourront être glanés par l'entremise d'information obtenue par l'analyse de données commerciales et de résultats de vérifications et d'enquêtes.

**B. Le Gouvernement du Tchad devrait entretenir un contrat avec une firme de pré-inspection (PSI) pour effectuer l'examen des marchandises dans les pays d'exportation.**

L'établissement de la valeur des marchandises aux bureaux d'entrée est un problème perpétuel au Tchad. L'utilisation de PSI, qui est expérimenté dans le domaine des prix de comparaison, est un pas crucial dans la bonne direction pour que le Gouvernement obtienne de l'information fiable sur les transactions commerciales.

Les PSI opèrent dans le pays d'exportation et doivent confirmer qu'elles ont un bureau ou un agent dans les pays où elles travaillent. Les PSI recevaient originalement des contrats des pays pour des exigences de devises étrangères (forex). Depuis lors, une nouvelle tendance s'est installée, la valeur pour fin de douane est devenue aussi importante. Mieux encore, jumelé à la privatisation de l'administration douanière au Tchad, l'utilisation des services de pré-inspection assurerait un bon rendement sur l'investissement.

Pour se pré-qualifier, la compagnie devrait rencontrer les conditions suivantes:

a) Etre une firme bien établie ayant une capacité d'inspection pour tous les produits importés au Tchad;

b) Etre indépendante de tout groupe de commerçants ou manufacturiers;

c) Avoir d'elle-même, ou par l'entremise de filiales sous son contrôle, déjà effectué des services de pré-inspection et avoir suffisamment de personnel permanent et qualifié pour inspecter, évaluer, classifier et produire des rapports aux moments opportuns dans la majorité des pays exportant des biens au Tchad.

d) Avoir ses propres laboratoires pour faire des analyses au besoin et, à même ses opérations, avoir une technologie informatisée capable de créer et de livrer par transfert électronique de données un service rapide et efficace;

e) Avoir une grande expérience ayant connue du succès dans la prestation de services d'inspection pour d'autres gouvernements, à titre d'agence exclusive, et avoir la réputation de prévenir les pertes de revenus et d'augmenter les recettes du Gouvernement;

f) Posséder des opérations sécuritaires afin d'assurer la confidentialité de l'information des transactions et d'avoir les connaissances et l'expérience nécessaires pour effectuer le transfert de la technologie et l'expertise au Ministère des finances, incluant la formation et l'administration; et,

g) Etre reconnue à titre d'agence de pré-inspection par la Fédération internationale des agences d'inspection.

Afin d'accélérer le dédouanement à N'Guéli en particulier, des services de pré-inspection devraient être fournis à Maiduguri, Nigéria et Fotokol, Cameroun pour les marchandises originaires du Nigéria et chargées dans ce village frontalier et à Kousséri, Cameroun pour les marchandises introduites au Tchad par le pont.

Les services à fournir sont les suivants:

a) Fournir un service de pré-inspection en instituant un programme d'inspection qui, de concert avec l'Administration de la douane et le Ministère des finances au Tchad, établira un système de sélection d'examen des importations consignées de telle façon à faire une vérification complète de toutes les exportations vers le Tchad qui excèdent la valeur de 300,000 francs CFA, pour un certain temps, avec concentration dans certains secteurs éventuellement.

b) Elaborer et implanter un système de rapports d'inspection (CRF), Clean Report of Findings, sur lesquels se retrouvent

tous les détails.<sup>12</sup>

c) Instituer une procédure pour l'échange d'information avec l'Administration douanière sur des manquements potentiels ou actuels aux lois tchadiennes.

d) Préparer des rapports mensuels et sommaires et des statistiques sur le commerce tel qu'entendu avec l'Administration de la douane et le Ministère des finances.

e) Donner l'accès des dossiers informatisés sur la valeur et le classement à l'Administration douanière.

f) Participer à la réforme de l'Administration de la douane et assurer la compatibilité entre les procédures de pré-inspection et celles de l'Administration de la douane.

Les PSI opèrent présentement dans quelques 25 pays à l'échelle mondiale.<sup>13</sup>

**C. Désigner les bureaux de N'Guéli, l'Aéroport international de N'Djaména et Léré à titre de seuls bureaux d'opérations commerciales.**

Les bureaux de N'Guéli, l'Aéroport international de N'Djaména et Léré devraient être désignés comme étant les trois seuls bureaux où les marchandises commerciales peuvent entrer et être dédouanées au Tchad. Ceci rationaliserait les opérations commerciales et minimiserait les coûts.<sup>14</sup>

**D. Les opérations douanières aux bureaux désignés devraient être repensées**

Des rénovations aux trois sites discutés dans ce rapport augmenteraient la capacité de la douane d'effectuer son mandat avec efficacité. Puisque ces bureaux traitent la presque totalité des transactions au Tchad<sup>15</sup>, une attention particulière devrait être

---

<sup>12</sup>Voir l'annexe D.

<sup>13</sup>Voir l'annexe C pour les termes de référence d'une firme PSI qui détiendrait un contrat avec le Tchad.

<sup>14</sup>Le Gouvernement pourrait amender son Ordonnance no. 3 du 6 mars 1969 sur les routes légales.

<sup>15</sup>N'Guéli et l'aéroport traitent environ 75 pourcent des transactions commerciales et Léré traite les transactions pour la région du sud du pays.

apportée à leur disposition. Toutes les transactions commerciales devraient être traitées près de la frontière. Ceci remettrait la responsabilité de sécuriser les marchandises aux commerçants/transporteurs parce que les droits et taxes auraient déjà été payés avant de permettre à la cargaison d'être livrée à destination.

Au bureau du pont de N'Gueli, on devrait ériger un entrepôt d'examen frontalier sur le complexe où les marchandises pourraient être déchargées afin d'être inspectées, ou pour garder sécuritairement les marchandises en attente de dédouanement jusqu'à ce que les formalités aient été complétées. L'emplacement physique (complexe) devrait permettre le traitement des importations sur un côté et des exportations de l'autre. Les véhicules entrant ou sortant du pays seront ainsi sous le contrôle de la douane. Les personnes, sauf les conducteurs de camions, agents représentant les importateurs ou les exportateurs ou le personnel de la douane devraient être rayés de cette enceinte restreinte.

La route qui mène au pont devrait subir des transformations de sorte que seuls les véhicules de tourisme puissent accéder au pont sans avoir à être déviés vers le complexe douanier. Pour ce faire, une structure d'acier devrait être érigée au-dessus de la route, à une hauteur permettant, le passage seulement, des véhicules de type quatre roues motrices (Landcruisers) seulement. Même ce genre de véhicules avec des baggages sur le toit ne pourraient procéder sans avoir à se rapporter au complexe douanier. Tous les bâtiments ou structures se trouvant sur les lieux actuels autres que ceux servant à l'OFNAR ou à la Police devraient être démolis afin d'avoir un meilleur contrôle sur le site. Une clôture ou un mur de béton devrait être élevé le long de la route séparant les commerces qui opèrent de l'autre côté de celle-ci et le périmètre de la zone restreinte de la douane.

**E. Les combattants et autre personnel ne faisant pas partie officiellement de la douane devraient être invités à quitter les lieux.**

Les combattants devraient être évincés des procédures douanières et du complexe douanier le plus tôt possible.<sup>16</sup> Ceci pourrait être fait par un recensement des effectifs officiels de la douane et écarter physiquement les intrus en les avertissant, que des arrestations seront imminentes s'ils se retrouvent encore sur les lieux, ou s'ils pratiquent de l'interférence dans le processus de dédouanement, et que des sanctions pénales seront prises contre eux. Le Gouvernement devrait payer ses douaniers régulièrement. Ils seraient ainsi moins tentés de se trouver d'autres sources

---

<sup>16</sup>Voir la page 8 du rapport, Audit de l'Administration tchadienne de Guy EMBAREK, sous l'annexe E.

illégales de revenus.

**F. Les douaniers devraient être formés dans le cadre de l'exercice de leur fonction.**

La revue des opérations douanières a démontré qu'il y a peu de douaniers de carrière en place. Les combattants, en particulier, n'ont jamais reçu de formation. Parmi les employés travaillant dans le secteur commercial, le manque de formation relative à leur fonction facilite la fraude. Ces employés doivent accepter les valeurs déclarées ou évaluer les marchandises sur la base de "valeurs mercuriales" lesquelles n'ont pas subies de mise à jour depuis des années. Même lorsque des factures sont soumises, il est difficile pour les employés de discuter du prix des marchandises. Classer correctement les commodités selon le Système harmonisé est difficile à moins que les employés n'aient été formés dans son application. D'autres sujets tels que le dumping et les subventions ont un impact important sur la génération de revenus.

La prestation efficiente d'un service douanier repose sur les connaissances et le professionnalisme de ses membres. Sans un programme de formation bien balancé, l'Administration des douanes ne peut remplir correctement son mandat.

Tous les douaniers dans le secteur commercial qu'il s'agisse d'inspecteurs ou enquêteurs devraient recevoir une formation sur l'établissement de la valeur, la classification des marchandises en vertu du Système harmonisé et de techniques d'enquête. Les classes devraient être limitées à 16 participants chacune. Les cours sur l'établissement de la valeur et la classification devraient être d'une durée de cinq jours chacun tandis que celui sur les techniques d'enquête serait de trois jours. Les douaniers devraient aussi maîtriser le contenu du Code de l'UDEAC qui est le moteur des systèmes et des activités de la douane. En ajoutant deux jours à la formation sur la familiarisation avec le Code, le programme de formation en son entier serait approximativement de trois semaines.<sup>17</sup>

Présentement la Coopération Française travaille à élaborer un plan de formation pour le personnel de la douane. Toute recommandation de formation compléterait ce qui a déjà été amorcé. De la formation parrainée par l'USAID pourrait être élaborée de concert avec les Coopérants Français en utilisant le principe de la formation des formateurs. Cette approche est la plus rentable et

---

<sup>17</sup>De la formation sur l'établissement de la valeur en douane et en classification ont été donnés au Malawi. Des cours similaires peuvent être développés pour le Tchad. Voir l'annexe G pour une estimation des coûts.

La moins coûteuse puisqu'elle implique l'Administration dans le processus. La qualité de la formation pourrait être vérifiée par l'entremise de tests à la fin des sessions et en comparant les résultats obtenus aux objectifs d'apprentissage. Tous les employés visés travaillant aux alentours de N'Djaména pourraient être formés à un hôtel en ville tandis qu'un programme similaire serait dispensé à Léré ou Moundou ou à tout autre endroit jugé acceptable pour les douaniers travaillant dans le sud du pays.

#### **G. Réduire les taxes sur certaines exportations.**

La fraude sur les exportations, spécialement celle sur le bétail, est très substantielle en terme de perte de revenus. Le bétail traverse, à pieds, les frontières un peu partout au Tchad. Les hauts niveaux de taxation imposés sur l'exportation des animaux vivants encouragent les commerçants à s'engager dans la fraude. Les exportateurs doivent déboursier un montant de 12,800 francs CFA par animal.<sup>18</sup> Le système de taxes parallèles (pots-de-vin) coûte 6,000 francs CFA par tête. En transposant ce niveau de taxation dans le système gouvernemental, celui-ci serait bénéficiaire de 3 milliards de francs CFA au lieu de 960 millions de francs CFA comme ce sera le cas selon les estimés de cette année. Ainsi, le Gouvernement récupérerait les 2,04 milliards de francs CFA qu'empochent les gens qui pratiquent la corruption.

#### **H. Ré-évaluer le programme des exonérations.**

Le programme des exonérations au complet devrait être ré-évaluer afin d'en déterminer la pertinence. La structure du programme actuel est une des plus grandes déficiences de son administration et ce programme est l'un des plus abusés. Il est primordial qu'on s'y attarde le plus rapidement possible.

Suite à une remise en question et une justification de la continuité de ce programme, le fardeau de la justification de la demande devrait reposer sur le bénéficiaire au moment de la présentation de la demande. Sous ce système l'exonération ne serait donnée qu'après la présentation d'une déclaration certifiant l'usage des produits importés à l'exception des marchandises importées en franchise, pour l'usage des diplomates selon l'entente de privilèges diplomatiques.

Cette certification serait soumise sous forme de lettre avec

---

<sup>18</sup>Cette somme comporte un paiement au Trésor de l'ordre de 3,700 francs CFA, un droit de vaccination de 600 Francs CFA, une taxe sur l'investissement de 3,500 francs CFA et des droits de 5,000 francs CFA.

**L'entête de l'ambassade certifiant que les marchandises ne sont que pour l'usage de l'Ambassadeur, du Premier Secrétaire ou de quiconque bénéficient de privilèges accordés aux Missions diplomatiques. La même procédure s'appliquerait aux organisations d'aide, et aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, s'il y a lieu, selon les mêmes exigences.**

**Même si la franchise au moment de l'importation n'est accordée que dans des cas d'exception, toute autre exonération ne prendrait effet qu'après paiement des droits ou taxes exigibles selon le régime normal ou la présentation d'une caution équivalente à ce montant. De cette façon, les bénéficiaires présenteraient une demande mensuelle, trimestrielle etc. demandant leur exonération selon la forme prescrite et correctement justifiée. Suite à une vérification des livres comptables, le vérificateur autoriserait la demande. Si la réclamation ne peut être justifiée, la demande est simplement rejetée.**

**I. Les marchandises importées ou exportées sous licence devraient être contrôlées par la douane.**

**L'Administration douanière ne devrait pas donner la mainlevée aux marchandises provenant de l'extérieur de la zone franc sans obtenir une licence d'importation valide. Les quantités sur la licence devraient être vérifiées avec les quantités importées et celles-ci devraient être annotées à l'endos de la licence et authentifiées puis le document retourné au Ministère du commerce si la quantité totale allouée a été importée. Comme mesure idéale, le Ministère du commerce pourrait aussi placé un de ses employés dans le processus douanier pour effectuer cette fonction ce qui lui permettrait de s'assurer de la qualité du travail.**

**J. Décréter des mesures pour confisquer les marchandises entrées en contrebande.**

**La contrebande ne devraient pas être tolérée d'aucune façon, qu'elle soit pratiquée par certains groupes privilégiés, les handicapés ou les militaires. Tout produit de contrebande devrait être confisqué immédiatement. Des peines sévères devraient être imposées aux contrevenants. Se fermer les yeux sur ces activités illégales, c'est y donner son consentement.**

## BIBLIOGRAPHY

- Banque Centrale des Etats Africains, N'Djamena, Tchad. Tableau comparatif de l'execution du Budget 1993, Tresorerie du Tchad, 31 aout 1993
- DAI, Development Alternatives, Inc., Bethesda Md., Impact des taux a l'importation sous le regime de l'UDEAC, l'exemple du Tchad, Novembre 92
- Embarek Guy, Audit de l'Administration des Douanes Tchadiennes, Juin 91
- Harvard Institute for International Development, A study on the implimentation of Pre-Shipment Inspection in Malawi, Vol. 1 and 2, July 93
- Harvard Institute for International Development, Notice to Tender, Pre-Shipment Inspection Services to Kenya, Summer 93
- Groupement Professionnel des Petroliers, Tchad, La fraude au Tchad (Secteur Petrolier) 1993
- Groupement Professionnel des Petroliers, Tchad, Similution des recettes, 1993
- IMF, Wash. DC., Staff Report for the 1993 Article IV Consultation, August 1993

- Ministère de l'élevage, Tchad, L'importance de la fraude,  
Direction de l'élevage, 1990
  
- SONASUT, Tchad, La Fraude, Juin 1993
  
- Sterling International Group Inc., Wash., D.C., Chad: Regime A of  
the investment Code, Assessment and Proposal for Reform, Oct. 93
  
- Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale, Code des  
Douanes

SCHEDULED MEETINGS FOR MR. JACQUES MONETTE, THE CUSTOMS FRAUD  
CONSULTANT.  
NOVEMBER 9, 1993

WENESDAY 10	9:30	USAID MANAGEMENT STAFF ( AIDREP ANNE WILLIAMS, ASSISTANT AIDREP RICHARD FRAENKEL, GENERAL DEVELOPMENT OFFICER/SPECIAL PROJECTS SAMIR ZOGHBY, PRIVATE SECTOR ADVISOR KAREN RUSSELL, PRIVATE SECTOR ASSISTANT HOR-BIRA NAMBATINGUE)
	3:30	U.S. AMBASSADOR, MR. LAURENCE POPE
	5:00	ECONOMIC OPERATOR, KHALIL DJALAL
THURSDAY 11	8:00	DIRECTOR OF CUSTOMS, MR. MBAITIDAN, HIS ADVISOR MR. NGARINDO AND HIS DEPUTY MR. MOURNET
	10:00	WORLD BANK REPRESENTATIVE MR. NOEL CARRERE AND PASCAL KERVYN
FRIDAY 12	8:00	DIRECTION OF CUSTOMS
	9:00	DIRECTION OF CAISSE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT (CFD), MR. JACKY BATHANY
	10:00	MEETING AT SEERAT (SOCIETE PETROLIERE)
SATURDAY 13	8:00	SITE VISIT AT NGUELI
SUNDAY 14	16:00	MEETING AT WORLD BANK WITH NOEL CARRERE, AMADOU CISSE AND PASCALE KERVYN
MONDAY 15	9:00	CHEF DE MISSION DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE (MCAC), MR. ANDRE BAILLEUL
	12:00	ECONOMIC ADVISOR AT THE PRESIDENCY: HASSAN BAKHIT AND MOHADINE SALEH

TUESDAY 16	8:00	MEETING AT NDJAMENA AIRPORT WITH MR. MOURNET, DEPUTY DIRECTOR OF CUSTOMS
WENESDAY 17	7:30	TRAVEL TO CAMEROON (MORA, WAZA)
THURSDAY 18		TRAVEL TO NIGERIA (MAIDUGURI)
FRIDAY 19	11:00	RETURN TO NDJAMENA
MONDAY 22	10:30	DIRECTOR GENERAL OF COMMERCE, MR. YAMTEBAYE NADJITANGAR AND DIRECTOR OF COMMERCE, MR. BAHRADINE OUMAR
TUESDAY 23	8:30	DEPUTY DIRECTOR GENERAL OF FINANCES, MR. GUILLE CLABE
	10:00	COMMERCIAL DIRECTOR OF TOBACCO COMPANY (MCT), MR. LAURENT SAINCTAVIT
	11:00	ECONOMIC ADVISOR, FRENCH COOPERATION AND CULTURAL ACTION, MR. BERNARD BRESSAT
WENESDAY 24	10:00	DEPUTY DIRECTOR GENERAL OF SONASUT, MR. GUY-JACQUES ZERR
	11:00	DIRECTOR OF SIMAT, MR. DIDIER PICARD
THURSDAY 25	9:00	DIRECTOR OF COMMERCE, MR. BAHRADINE OUMAR AND HIS ASSISTANT, MR. ABDERAMANE OUMAR
	10:00	PRESIDENT OF GROUPEMENT OF PETROLIERS, MR. PIERRE RETENO NDIYAE
FRIDAY 26	11:30	DIRECTOR NATIONAL OF THE CENTRAL BANK (BEAC), MR. ADAM MADJI
SATURDAY 27	10:00	CHIEF OF DIVISION OF PAYMENT BALANCE, MS. GAMI AND MR. DJAGBA
MONDAY 29	11:45	DIRECTEUR DE L'ELEVAGE ET DES RESSOURCES ANIMALES, DR ADOUM GOUDJA

# **ANNEXE A**

SONASUT

ANNEXE  
APPENDIX

A

LA FRAUDE

## REFLEXION SUR LA FRAUDE

### I. INTRODUCTION

De tout temps la fraude a existé au Tchad. Ce phénomène n'est donc pas nouveau.

Il a eu, à travers les années écoulées, des temps forts coupés d'accalmies, mais jamais la fraude n'a cessé d'exister. Elle fait partie de la règle du jeu des échanges commerciaux entre le Tchad et ses pays voisins.

Vouloir la faire totalement disparaître est tout simplement impensable et même irréalisable, ne serait-ce que par le fait des vastes frontières de notre pays qui ne peuvent être totalement contrôlées. De plus, elle fait vivre un grand nombre de personnes et une partie du secteur informel.

Donc, notre réflexion portera sur l'examen des causes qui entraînent les période de recrudescence de cette fraude et, dans la mesure du possible, les moyens qu'il y a lieu de mettre en place pour essayer d'atténuer au maximum celle-ci afin de garder, à notre industrie, la part du marché qui lui est nécessaire pour fonctionner normalement. (environ 38 à 40.000 tonnes).

### II. LE MARCHÉ DU SUCRE AU TCHAD

D'après les différentes sources de renseignements (cf ERSUC - BANQUE MONDIALE) la consommation apparente d'n sucre au Tchad avoisine les 42.000 tonnes par an ce qui représente une consommation per capita de l'ordre de 6,5 à 7 kgs/an. La consommation industrielle est, quant à elle, très faible puisqu'elle ne représente que 2 % de la consommation totale soit 1.000 tonnes/an.

*Cette consommation nationale se répartie suivant trois types de produits :*

	<i>- Part - Vtes SONASUT 91/92</i>	<i>- Fraude - Marché parallèle</i>
<i>Pain</i>	<i>11.248 T</i>	<i>0</i>
<i>Morceau</i>	<i>10.364 T</i>	<i>2.136 T</i>
<i>Granulé</i>	<i>8.129 T</i>	<i>10.123 T</i>
	<i>-----</i>	<i>-----</i>
<i>TOTAL</i>	<i>29.741 T</i>	<i>12.259 T</i>

*TOTAL GENERAL = 42.000 T.*

*La production nationale, issue de la SONASUT, alimente, chaque année, le marché à hauteur de 29.000 tonnes de sucre et ce depuis 1989.*

*La différence, soit 13.000 tonnes, doit être importée par la SONASUT et provient des surplus mondiaux estimés, pour 1993, à 1 Million de tonnes en sucre brut, soit 850.000 tonnes de blanc raffiné. Ceci explique son coût très bas de l'ordre de 90 FCFA le kilo rendu port DOUALA ou APPARA/PORT HARCOURT .*

*Hors, et ce depuis Août 1990, la SONASUT n'importe plus de sucre. Ainsi, l'on peut considérer que le marché alimenté par la fraude se situe à hauteur de 13 à 15.000 tonnes environ.*

*Cette fraude a trois origines :*

- 1) SOUDAN : sucre granulé uniquement*
- 2) NIGERIA : sucre granulé et un peu de morceaux*
- 3) CAMEROUN : morceaux (SOSUCAM).*

*.../...*

Le seul produit a ne pas été touché directement par cette fraude est le pain. Toutefois, et compte tenu des prix très attractifs du marché parallèle, (250 F/kg) les consommateurs ont quelque peu changé leur mode d'alimentation et se tournent de plus en plus vers le granulé, d'où une chute de nos ventes de pains ; exemple :

	<u>89/90</u>	<u>90/91</u>	<u>91/92</u>
Ventes Pains	13.854 T	9.265 T	11.248 T
Ventes Morceaux	12.304 T	10.955 T	10.364 T
Ventes Cristal	20.359 T	6.182 T	4.419 T
	-----	-----	-----
TOTAUX	46.517 T	26.402 T	26.031 T
	=====	=====	=====

(1)

(1) année exceptionnelle avec beaucoup de ventes vers le SOUDAN (4.000 T) et la RCA (1.500 T).

Cette chute des ventes s'est encore accentuée depuis le mois de Septembre 1992. Les premiers résultats de l'exercice 92/93, laissent entrevoir un tonnage global de l'ordre de 24.000 tonnes de ventes pour cet exercice. Ceci représente une augmentation de la fraude de 38,4 % (18.000 T en un an) et, pour la première fois depuis son ouverture, la non vente de sa production pour notre Société.

### III. LA FRAUDE

La fraude ou, appelons la plutôt marché parallèle puisqu'il semble, compte tenu de son ampleur et des bénéfices considérables qu'elle dégage, qu'elle soit protégée par certains milieux du pouvoir public, la fraude donc, n'a fait qu'augmenter depuis ces trois dernières années.

Comme nous l'avons expliqué, dans notre introduction, elle a toujours existé et continuera d'exister. Toutefois, l'ampleur de celle-ci, ses structures, les prix pratiqués et sa croissance continue font qu'elle surplante notre propre marché et va nous contraindre à la fermeture d'ici peu.

Une question vient à l'esprit. Pourquoi la fraude ?

A cette question il y a plusieurs réponses qui font comprendre la raison de ce fléau et surtout son accroissement.

- la première raison est l'appât du gain immédiat.

En effet ; ceux qui organisent la fraude ont besoin d'avoir une certaine surface financière de départ et les gains sont tellement importants qu'ils ne laissent le soin à personne d'autre d'organiser celle-ci.

A titre d'exemple ; un kilo de sucre, vendu sur le marché à 500 FCFA le koro, a coûté, au fraudeur, la somme de 380 FCFA. Dans ce prix de revient, il est bien entendu tenu compte des enveloppes versées aux agents de douanes et autres brigades de contrôle qui, comme tout le monde le sait, sont pour la plupart corrompus. Ces enveloppes avoisinent les 1.000.000 de FCFA par camion de 30 tonnes qui transitent par les grands axes routiers (pont NGUELI, LERE, TINE etc...) ou 1.000 FCFA le sac (ou carton) pour les plus petites quantités transportées à dos de chameau ou dans les cars TOYOTA (HIACE) des taxis brousse.

Ces enveloppes donc ainsi distribuées représentent, pour la totalité du sucre entré en fraude sur une année, la modique somme de 370.000.000 FCFA environ.

De leur côté, les commerçants fraudeurs, grâce à leur prix très bas, n'ont pas de problèmes pour vendre leur marchandise. Ils gagnent ainsi par an, la somme d'environ 1.560.000.000 FCFA (résultat entre leur coût de revient et leur prix de vente).

Voilà pour l'appât du gain immédiat.

- La deuxième raison est la chute du pouvoir d'achat

Le pouvoir d'achat, par habitant au Tchad, est un des faibles du monde. (50.000 FCFA/an).

Confrontées aux gros problèmes économiques du pays, beaucoup d'entreprises réduisent leurs effectifs voire, même, ferment leurs portes (COLAS, STT etc...)

Pour sa part, l'Etat n'a pas bien souvent les moyens de payer régulièrement les salaires de ces quelques 25.000 agents de l'administration auxquels il faut ajouter les 40/45.000 militaires.

Devant ce phénomène de baisse de leurs revenus, les mères de familles se rabattent sur ce qu'il y a de moins cher en rapport qualité-prix sur le marché. Ne voulant pas changer leurs habitudes alimentaires, le sucre représente 7 % de leur budget, elles achètent le sucre de fraude à 500 FCFA le koro, voire 800 FCFA à certain moment, de préférence au sucre SONASUT dont le prix est imposé à 1.000 FCFA le koro, soit du simple au double, dans le meilleur des cas.

Il est difficile de lutter contre ce phénomène sans baisser les prix ...

- La troisième raison est le prix de vente de notre sucre SONASUT

Les prix de vente du sucre SONASUT sont fixés par arrêté ministériel et n'ont pas évolués depuis 1985.

Ils sont calculés en fonction des :

- Prix de revient sortie usine Banda
- Frais de transport Banda/N'Djaména
- Frais de transformation pour le pain et d'emballage pour le sucre cristal
- Taxes commerciales
- retenues IRPP sur ventes grossistes.

La marge industrielle, laissée à la SONASUT, est théoriquement de 7 %. Aujourd'hui, compte tenu des ristournes que nous sommes obligés de faire pour vendre nos produits, elle est tout simplement négative.

L'annexe quatre (4) du présent dossier fait ressortir la marge brute de l'entreprise d'une part et le pourcentage de la fiscalité sur le prix de vente d'autre part.

Ainsi, l'on constate que la part, prélevée par l'Etat sur un (1) kilo de sucre, se situe entre 14 et 20 % suivant le type de produit.

Il faut savoir que dans les pays de la sous-région (Cameroun, Gabon, Congo et R.C.A.) seules la T.U ou la T.I.P. sont appliquées. Celles-ci représente en moyenne 2,5 à 5 %, maximum, du prix de vente du sucre dans ses pays.

*On peut se poser la question de savoir si cette surtaxation, au Tchad, qui est 3 à 5 fois supérieure aux pays voisins, n'est pas une des raisons majeures de la fraude de part son incidence négative sur le prix proposé au consommateur.*

*En effet, ramener la fiscalité à un niveau normal conduirait la SONASUT à diminuer ses prix de l'ordre de 50 FCFA du kilo en moyenne ce qui permettrait à notre société d'être plus concurrentielle sur le marché du sucre et de récupérer une part de son marché.*

*L'Etat pour sa part reverrait enfin les taxes reversées au Trésor Public dans des proportions bien plus importantes qu'aujourd'hui.*

*A titre d'indication, les recettes budgétisées par l'Etat sur le sucre et non perçues pour cause de fraude ont été, sur ces trois dernières années, les suivantes :*

<i>Année 90/91</i>	<i>:</i>	<i>Pertes estimées</i>	<i>1.176.000.000 FCFA</i>
<i>Année 91/92</i>	<i>:</i>	<i>Pertes estimées</i>	<i>1.528.800.000 FCFA</i>
<i>Année 92/93 (en cours)</i>	<i>:</i>	<i>Estimations</i>	<i>2.116.800.000 FCFA.</i>

*Dans les pays voisins, les prix pratiqués sont plus ou moins variables suivant le coût de revient du sucre produit et de la taxation en vigueur.*

*Notre annexe cinq (5) donne les écarts des différents prix pratiqués dans six pays africains, autres que le Tchad.*

*Deux pays sont à prendre en considération car ayant le même type de culture irriguée. Ce sont le BURKINA FASO et le SENEGAL.*

L'on constate un écart de l'ordre de - 20 % pour le BURKINA FASO sur le morceaux et - 40 % pour le SENEGAL. La défiscalisation sur le sucre permettrait à la SONASUT de vendre son kilo de sucre en morceaux à 375 FCFA approchant ainsi les prix pratiqués ailleurs.

Il en va de même pour le sucre granulé.

Le pain, pour sa part, étant un produit fabriqué uniquement au Tchad, nous n'avons aucune indication de comparaison. Son prix pourrait, toutefois être ramené à 350 F au lieu de 395 F actuellement.

#### IV. LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Comme nous l'avons déjà développé plus en avant vouloir éliminer toute la fraude est quasiment impossible.

Les actions, coûteuses, que la SONASUT a menées depuis deux ans, avec la collaboration des autorités et de la Garde Républicaine, n'ont pas portées leurs fruits ; quelques centaines de tonnes de sucre saisies tout au plus contre des milliers de tonnes entrées frauduleusement !!.

Si l'on veut vraiment s'attaquer à la fraude, il faut s'attaquer à ceux qui la financent. Ils ne sont pas nombreux et les destabiliser, c'est enrayer ce fléau.

Cela à déjà été fait au Tchad, le refaire ne coûte rien à l'Etat et à notre Société. Seule la volonté politique peut réaliser cette opération.

V. CONCLUSION

Une fois encore, et nous pensons qu'il faudra le répéter aussi longtemps que nous ne serons pas ou peu écoutés, il faut que le Gouvernement mette tout en oeuvre pour arrêter le fléau qu'est la fraude. Nous l'avons dit, c'est simple. Il suffit d'avoir la volonté de le faire, et ne rien faire c'est acquiescer, donc participer.

## **ANNEXE B**

i

EXECUTION DU BUDGET En millions de Francs C.F.A.	REALISE 1991	REALISE 1992	PREVU 1993	REALISE 31-Août-93	TAUX DE VARIATION EN %			Pourcentage d'exécution
					1	2	3	
RECETTES BUDGETAIRES	30 209	27 921	34 972	16 893	-7,57	25,25	-51,70	48,30
I RECETTES FISCALES	23 596	22 023	28 589	10 721	-6,57	29,81	-62,50	37,50
SUR LE REVENU ET LA PROPRIETE	9 340	8 681	9 192	4 057	-7,06	5,89	-55,86	44,14
SUR LES BIENS ET SERVICES	6 252	5 215	7 217	2 467	-16,59	38,39	-65,82	34,18
(dont Fiscalité pétrolière)	2 364	2 525	3 500	1 377	6,81	38,61	-60,66	39,34
IMPÔTS (DOUANES)	7 113	7 258	10 630	3 891	2,04	46,46	-63,40	36,60
IMPÔTS RECETTES FISCALES	891	869	1 550	306	-2,47	78,37	-80,26	19,74
II RECETTES NON FISCALES	6 613	5 898	6 383	6 172	-10,81	8,22	-3,31	96,69
PLUS DE LA PROPRIETE	2 123	4 244	2 110	0	99,91	-50,28	-100,00	0,00
(dont B.E.A.C. et placements)	1 940	4 140	796	0	113,40	-80,77	-100,00	0,00
S FRAIS ADFS ET VENTES NON IND.	921	783	3 375	272	-14,98	331,03	-91,94	8,06
DES	22	9	43	0	-59,09	377,78	-100,00	0,00
IMPÔTS RECETTES NON FISCALES	3 547	862	855	5 900	-75,70	-0,81	590,06	690,06
DEPENSES BUDGETAIRES	50 074	42 469	46 771	18 502	-15,188	10,13	-60,44	39,56
PERSONNEL CIVIL	20 074	18 513	20 599	9 638	-7,78	11,27	-53,21	46,79
PERSONNEL CIVIL	15 540	9 631	12 115	3 245	-38,02	25,79	-73,22	26,78
PERSONNEL MILITAIRE	6 292	8 113	6 367	3 265	28,94	-21,52	-48,72	51,28
PERSONNEL MILITAIRE	4 911	2 595	2 133	784	-47,16	-17,80	-63,24	36,76
SOUS TOTAL MILITAIRE	11 203	10 708	8 500	4 049	-4,42	-20,62	-52,36	47,64
TRANSFERTS	3 257	3 611	5 557	1 570	10,87	53,89	-71,75	28,25
IMPÔTS DEPENSES		6	0	0				
OPÉRATIONS A IMPUTER ET A REGULARISER	436	-421		7 069	-196,56			
ANNULATION DES CREANCES	1 180	173		-5 029	-85,34			
OPÉRATIONS A IMPUTER ET EXTRA BUDGET.	1 978	3 746		3 908	89,38			
ANNULATION DES ARRIERES	-1 615	-7 986		-878	394,49			
RECETTES BASE ENCAISSEMENTS	31 825	27 673		18 933	-13,05			
DEPENSES BASE DECAISSEMENTS	50 437	38 229		21 532	-24,20			
DEFICIT BASE CAISSE	18 612	10 556	0	2 599	-43,28			

ANNEXE  
APPENDIX  
B

exercice financier du 1<sup>er</sup> Janvier  
1993

1 Réalisé 1992 par rapport à 1991  
2 Prévu 1993 par rapport à réalisé 1992  
3 Réalisé 1993 par rapport à prévu 1993

## **ANNEXE C**

# ANNEXE C

## *Les termes de référence pour une firme contractée par le Gouvernement du Tchad:*

*Les objectifs des services à rendre sont d'introduire des systèmes et des procédures selon le Code de l'UDEAC dans le but de:*

- a) S'entendre avec l'Administration de la douane sur un programme de sélection périodique des marchandises à inspecter;*
- b) Exercer la vérification par pré-inspection en s'appuyant sur des tests ou analyses de laboratoire lorsque requis, dans le but d'établir la qualité et les quantités selon la description prescrite au contrat;*
- c) Sur la base de source sûre, déterminer la valeur des marchandises assujetties au programme;*
- d) Vérifier et confirmer l'exactitude et dévoiler les commissions, s'il y a lieu, payées ou à payer à tout intermédiaire de même que toute autre particularité s'il y a lieu;*
- e) Identifier les subventions existant dans le pays d'exportation, de même que de décrire les marchandises et tout montant de subvention;*
- f) Fournir des renseignements dans les cas où les marchandises transitent dans un tiers pays dans le but de camoufler l'origine des marchandises pour bénéficier d'un taux privilégié (e.g. le taux unique de l'UDEAC);*
- g) Fournir des données régulièrement dans le but de mettre à jour la base de données des valeurs de l'Administration douanière;*
- h) Déterminer le numéro de classement approprié selon le Système harmonisé et le taux de douane imposable sur les marchandises assujetties au programme;*
- i) Déterminer l'éligibilité des marchandises en vertu des règlements d'importation ou décrets en vigueur;*
- j) Tenant compte de l'objectif d'améliorer la perception des revenus et de simplifier les procédures douanières, faire des recommandations pour un système de procédures avancé et transparent;*
- k) Proposer un programme qui assurera le transfert des responsabilités du plein contrôle des importations au Gouvernement, à une période spécifiée, incluant une clause d'assistance et de formation aux douaniers en matière*

d'évaluation, contrôle et techniques d'exécution;

l) Fournir des statistiques détaillées et autres renseignements de gestion à l'Administration de la douane, au Ministère des finances, et autres ministères du Gouvernement s'il y a lieu;

m) Appuyer l'Administration douanière dans des cas d'enquête sur la négligence et, en particulier, fournir les preuves et la documentation dans pareil cas.

## **ANNEXE D**

# APPENDIX D

## THE INFORMATION REQUIRED ON CRF

CRF number

Importer's name and address

Exporter's name and address

Goods or merchandise description including weight, number of packages, and marks and numbers (does the weight relate to the declared value)

Transportation company name, address, name and number and way of transport - name of ship and number of the voyage

Special regimes (temporary admission and other), with details of the law and regulations applied

Port of destination in Chad

Invoice number, date and currency of transaction

Country of origin and country of shipment

Bill of lading number

Location of inspection

Container number and seal numbers (tamper proof)

Examination technique if other than visual examination

Value for duty

Freight and insurance and other related costs

Commissions

Harmonised System Code and rate of duty

Space for confidential information to Customs in respect of potential fraud, discoveries during inspections, intelligence information

Degree of inspection to be organised on the bottom of the CRF so an appropriate box should be ticked

For example, price comparison only, inspection (full) including piece count, inspection (partial), supervision of loading, sealed.

# **ANNEXE E**

ANNEXE  
APPENDIX E

Audit

de l'Administration des Douanes Tchadiennes

du 3 au 18 juin 1991

Rapport établi  
par M. Guy EMBAREK

A la demande des Autorités Gouvernementales Tchadiennes, et plus particulièrement du Ministre des Finances, un audit de l'Administration des Douanes a été effectué du 3 au 18 juin 1991.

Il a porté, pour l'essentiel, sur les services implantés à N'DJAMENA ; les bureaux de MOUNDOU et de SARH n'ont reçu qu'une visite rapide.

La brièveté des délais impartis et la désorganisation de l'Administration n'ont pas permis de procéder à une analyse détaillée.

En outre, l'absence d'archives au niveau de la Direction et du bureau de N'DJAMENA-ROUTE, pillés au cours des événements de décembre 1990, a privé l'audit de documents de référence : statistiques, tableaux de bord et rapports d'activité.

Cette lacune a été en partie comblée par les informations recueillies auprès de divers interlocuteurs, appartenant ou non à l'Administration des Douanes, et que je remercie ici de leur large esprit de collaboration.

L'étude sur le terrain de l'activité des services, jointe aux témoignages ainsi recueillis conduit à la constatation que l'insuffisance des recettes douanières est le résultat de graves dysfonctionnements affectant l'ensemble de l'Administration.

Une rigoureuse reprise en main s'avère donc nécessaire, qui doit avoir pour objectif de reconstituer les services de la Surveillance Douanière et de mettre fin au comportement laxiste du Service des Bureaux.

Mais les mesures préconisées ne porteront leur effet qu'à la condition essentielle que soient préalablement résolus des problèmes relevant de la volonté politique au plus haut niveau.

\*  
\*                      \*

### INSUFFISANCE DES RECETTES DOUANIERES (voir annexe I).

En niveau, les liquidations émises en 1991 accusent une régression de près de 22 % (total cumulé au 30 avril) par rapport à celles de la période correspondante de 1990.

Les émissions relatives aux importations de produits pétroliers ne sont pas reprises dans le tableau, car, en 1990, elles n'ont été comptabilisées par la Douane qu'à compter du mois de mars.

La baisse est imputable en totalité aux droits et taxes perçus à l'importation (- 39 %) ; la taxe unique à la production et les droits à l'exportation augmentent respectivement de 6,3 % et de 19 %.

Ces derniers chiffres excluent l'explication de la baisse des recettes par la contraction de l'activité économique..

On ne peut non plus incriminer ici le régime des exonérations, dont les conditions d'octroi et de contrôle n'ont pas évolué en 1991.

Quant aux taux élevés des droits et taxes, s'ils constituent incontestablement une incitation à la fraude, ils n'ont pas subi de modification susceptible d'engendrer une aggravation du phénomène.

Pour l'essentiel, l'explication du faible rendement de la fiscalité douanière résulte en réalité de l'inefficacité du service, qui tient à :

- la totale désorganisation des services de surveillance ;
- la léthargie du service des bureaux.

Le signe le plus patent de cette inefficacité réside dans le faible nombre de constatations contentieuses : le 15 juin, le service spécialisé de la Circonscription de N'DJAMENA avait enregistré moins de 20 dossiers ; l'ampleur connue de la fraude sous toutes ses formes autorise à penser que ce chiffre pourrait être atteint en une seule semaine, voire en une seule journée.

\*

\*

\*

### LA SURVEILLANCE DOUANIÈRE.

Elle n'existe pas, si ce n'est de manière purement théorique. Cela signifie que les trafics frauduleux peuvent se donner libre cours dans les intervalles, aux abords des bureaux et même dans l'enceinte des installations de dédouanement.

Depuis 1980 en effet, ce service a été pratiquement vidé des douaniers de carrière, dont le recrutement a été arrêté ; et la surveillance a été confiée à des militaires, les "combattants douaniers", aujourd'hui très largement majoritaires, même si leur nombre total n'est pas connu avec précision.

Totalement dépourvus de formation appropriée, peu ou pas du tout payés, ces personnels se "débrouillent" pour assurer leur subsistance. Ils échappent à la hiérarchie douanière et ne relèvent que de l'Autorité Militaire.

Leur présence ne serait qu'un moindre mal s'ils n'étaient que passifs. Mais le plus souvent (voir annexe II) ils participent activement à des trafics frauduleux, dans lesquels ils ne sont généralement que des comparses obéissant aux ordres, utilisant les véhicules de l'Administration. Selon des témoins dignes de foi, c'est chaque nuit une véritable noria de pirogues qui débarquent sur la zone tchadienne du CHARI des marchandises aussitôt reprises par des véhicules conduits par des militaires.

Il n'est pas nécessaire de multiplier les exemples pour démontrer que loin de défendre les intérêts du Trésor et donc de l'Etat Tchadien, les combattants portent une lourde responsabilité dans la déliquescence du service des douanes ; jouissant d'une quasi-impunité, ils constituent un exemple désastreux pour les douaniers de carrière, enclins à les imiter ; ces derniers, à tort ou à raison, s'abritent derrière cet alibi commode, soit pour imputer aux combattants leurs propres agissements, soit en prétendant faire l'objet de menaces ou d'agressions lorsqu'ils veulent accomplir leurs missions. Les combattants seraient ainsi responsables de l'absence de vérification effective des éléments de la taxation.

C'est donc là un problème central, dont la solution conditionne toute tentative de remise en ordre.

\*

\*

\*

### LE SERVICE DES BUREAUX.

L'ensemble des bureaux des Douanes Tchadiennes traitent annuellement environ 20 000 opérations, tous régimes confondus sous la forme soit de déclarations écrites soit de quittances délivrées à l'occasion de la déclaration verbale de marchandises par les voyageurs ou les importateurs occasionnels.

Les 3/4 de l'activité sont concentrés dans les bureaux de N'DJAMENA-ROUTE et N'DJAMENA-AEROPORT, qui disposent chacun d'un effectif de 50 agents environ, inclus les agents des brigades commerciales, chargés de la prise en charge des marchandises et de la surveillance des magasins et installations de dédouanement.

Le nombre moyen de déclarations est de l'ordre de 20 à 25 par jour ouvrable ; la charge de travail est donc des plus modérées, cette constatation étant valable également pour MOUNDOU et SARH.

Les observations essentielles, qui résultent tant de l'examen des registres et documents que de divers témoignages, non vérifiés mais concordants, concernent l'environnement de travail et les dysfonctionnements du service.

L'environnement est peu propice à une bonne exécution du service :

- les installations sont souvent vétustes et parfois délabrées ;
- l'équipement des bureaux et les instruments de visite sont insuffisants en quantité et en qualité ;
- la présence des combattants, à de rares exceptions près, est invoquée comme une entrave au bon déroulement des vérifications ;
- les transitaires prolifèrent, sans que l'importance du trafic le justifie ; on peut s'interroger sur les moyens utilisés par certains d'entre eux pour assurer la rentabilité de leurs opérations ;
- trop de personnes étrangères au dédouanement encombrant certaines installations.

Les dysfonctionnements affectent tous les maillons de la chaîne de dédouanement :

- prise en charge peu fiable à partir de documents de transport parfois douteux ;
- admissions conforme sur documents généralisée, alors que d'un examen rapide de quelques déclarations, certains documents semblent "fabriqués" pour la circonstance ;
- corrolairement absence de vérification effective des éléments de la taxation : espèce - quantité - origine - valeur. L'argument selon lequel la mention "admis conforme..." est apposée même s'il y a eu vérification ne peut être retenu ;
- contentieux pratiquement inexistant alors que l'évidence de certaines constatations a posteriori permet de mettre en cause les conditions du contrôle a priori, et révèle à tout le moins un laxisme critiquable ;
- manque de rigueur dans la surveillance de l'enlèvement des marchandises, notamment lorsque le redevable doit s'acquitter au comptant du paiement des droits et taxes ;
- suivi approximatif des régimes suspensifs ou des déclarations en exonération.

En réalité, les douaniers de carrière, qui constituent l'essentiel de l'effectif dans les bureaux, font preuve, à de rares et remarquables exceptions près, d'une profonde absence de motivation, quand ils ne sont pas tentés d'imiter le comportement des combattants. Outre les doléances concernant l'environnement et l'insuffisance des moyens, le sentiment est fréquemment exprimé qu'il ne sert à rien de faire preuve de zèle, car, de toute façon, les initiatives ne sont pas reconnues, et les constatations d'infractions sont réduites à néant par des décisions prises aux échelons supérieurs.

Quel que soit le crédit accordé à ces arguments, qui peuvent n'être en réalité que des alibis commodes à des motifs moins avouables, l'Administration a perdu, en même temps que sa confiance en elle-même et dans ses missions, une grande part de sa crédibilité auprès du public. Son impuissance à juguler une fraude que chacun sait généralisée et multiforme ne peut que conduire à un constat de carence..

Une étude plus approfondie conduirait peut-être à nuancer des conclusions qui pourront paraître sévères à l'excès. Mais, de toute façon une remise en ordre s'impose qui passe par :

- une restructuration d'un service douanier de la surveillance ;
- la motivation des agents ;
- le contrôle et l'animation des services.

Les recommandations qui suivent et dont chacune fait l'objet d'une fiche séparée, ne contribueront à la réalisation à terme de ces objectifs que pour autant que leur mise en oeuvre recevra l'appui effectif d'une volonté politique clairement affirmée au plus haut niveau .

\*

\*

\*

Les quatre premières fiches concernent la restructuration du service de la surveillance :

- Fiche n° 1 : Retrait effectif des Combattants.
- Fiche n° 2 : Recrutement, formation et encadrement.
- Fiche n° 3 : Techniques d'intervention des unités de surveillance.
- Fiche n° 4 : Equipement des unités.

Quatre fiches concernent plus particulièrement le service des bureaux :

- Fiche n° 5 : L'environnement.
- Fiche n° 6 : Le suivi du recouvrement.
- Fiche n° 7 : La fraude sur les produits pétroliers.
- Fiche n° 8 : Le suivi des régimes d'exonération.

D'autres aspects de l'activité des bureaux ne doivent pas pour autant être négligés : outre qu'ils ont déjà fait l'objet de recommandations en 1988 par les experts du Fond Monétaire International, la Direction des Douanes a pris des instructions précises et détaillées : il suffit que les agents les appliquent et que la hiérarchie en contrôle l'exécution.

Enfin, trois fiches sont relatives aux modalités de contrôle d'exécution du service et à la motivation des agents :

- Fiche n° 9 : Encadrement et contrôle de l'exécution du service.
- Fiche n° 10 : Motivation des agents.
- Fiche n° 11 : Gestion du contentieux.

Fiche n° 1.- Retrait effectif des Combattants.

La désorganisation des services de Surveillance, consécutive à la présence des Combattants, est l'une des causes essentielles du développement de la fraude et du mauvais rendement de l'ensemble de l'Administration.

La mise en oeuvre de cette recommandation constitue donc une conditionnalité.

x  
x                      x

Par retrait effectif, il convient d'entendre non seulement l'éviction des Combattants des services douaniers, mais également leur retrait des zones frontalières et leur retour dans leurs régions d'origine, moyennant l'application en leur faveur d'un plan social adapté.

L'allocation d'un pécule devrait être subordonnée à la remise de leurs armes par les Combattants, ce qui suppose un recensement préalable.

x  
x                      x

La recommandation doit être mise en oeuvre dans les délais les plus rapprochés. Elle conditionne en effet l'efficacité des autres recommandations. Elle constitue en outre le test de la volonté réelle des Autorités Politiques et de leur capacité à résoudre un problème délicat à plus d'un titre.

La date du 1er octobre prochain pourrait constituer l'échéance ultime : sous réserve que les épreuves de sélection ne subissent pas de retard, les douaniers issus du concours devraient être disponibles à cette date.

Fiche n° 2.- Recrutement, formation et encadrement des agents de la Surveillance.

2 - 1.- Recrutement.

Un concours est organisé, pour le recrutement de 200 préposés et de 50 brigadiers. Les épreuves de sélection devaient se dérouler durant la dernière semaine de juin 1991.

Mais, si l'avis de concours a bien été publié, l'arrêté fournissant leur base juridique aux épreuves de sélection n'avait pas encore été pris le 18 juin.

Si cette carence devait perdurer, compromettant la mise en place du nouveau dispositif de Surveillance, la réalisation effective de recrutement devrait être posée comme une conditionnalité, au même titre que le retrait des Combattants, dont elle constitue le pendant.

Dans l'avenir, un plan de recrutement devra être arrêté :

- d'une part pour compléter ce premier contingent, insuffisant pour assurer la couverture des zones sensibles ;

- d'autre part pour assurer le renouvellement des effectifs, un certain nombre de douaniers de carrière ayant d'ores et déjà atteint un âge incompatible avec les exigences de la Surveillance.

La détermination du nombre optimum d'agents nécessaires ne peut résulter que d'une analyse précise du terrain, des risques de fraude et des conditions d'intervention. Recrutement et renouvellement des effectifs supposent enfin une gestion du personnel au niveau et de l'Administration Centrale des Douanes et de la Direction de la Fonction Publique.

2 - 2.- La formation.

Sans être la plus importante raison, l'absence de formation est une des causes de l'échec de l'expérience des Combattants douaniers.

Les prochaines recrues ne pourront, compte tenu de l'urgence, recevoir qu'une formation accélérée en 45 jours. Il est souhaitable que la hiérarchie douanière s'y implique profondément, ce qui n'exclut pas l'assistance des coopérants douaniers en poste à N'DJAMENA, appuyés, éventuellement, par des formateurs spécialisés de l'Ecole Nationale des Brigades des Douanes de La Rochelle.

55

La formation théorique, surtout dans un si court laps de temps, ne pourra que se cantonner à des rudiments ; elle devra donc impérativement être poursuivie après affectation des agents, dans le cadre de séances de formation continue. Au cours de la formation initiale il sera important d'une part de tracer de façon rigoureuse le cadre national et administratif dans lequel devront s'insérer les agents ; d'autre part de prévoir une formation physique et paramilitaire qui les prépare aux difficultés de leur futur métier : cette formation pourrait être placée sous la conduite de moniteurs mis à disposition par "Epervier" si ce concours est juridiquement envisageable.

Pour les enseignements théoriques, dont il est regrettable qu'ils ne puissent être dispensés en alternance avec des applications pratiques, ils devraient porter en priorité sur :

- l'instruction civique ;
- l'organisation et les missions de l'Administration des douanes ;
- l'organisation et les missions de la Surveillance douanière incluant :
  - \* données juridiques sommaires ;
  - \* méthodes de travail ;
  - \* obligations des agents ; tenue, comportement et discipline ;

## 2 - 3.- L'encadrement.

Pratiquement, il n'existe pas actuellement de cadres douaniers de la Surveillance. Ce problème important n'est cependant évoqué ici que pour mémoire.

En effet, faute de connaître l'implantation définitive et la composition des futures unités, qui devra être rapidement précisée, il est hasardeux de chiffrer le nombre d'agents nécessaires à l'encadrement des Subdivisions et des Brigades, les escouades devant être commandées sur le terrain par les Brigadiers issus du concours.

A titre purement indicatif, l'effectif de chaque Brigade devrait être compris entre 15 et 20 agents, sous les ordres d'un Brigadier-Chef ou Adjudant, Chef de Poste ; chaque Subdivision ne devrait pas compter plus de 3 à 4 Brigades.

Il est fondamental que l'encadrement soit choisi sur des critères de compétences, de dynamisme et, bien entendu, d'intégrité, et d'aptitude à la direction et au contrôle des unités.

Si ces conditions n'étaient pas réunies, les agents jeunes et inexpérimentés, laissés à eux-mêmes, pourraient tomber dans les errements reprochés à leurs prédécesseurs.

Dans un premier temps, et en attendant des recrutements spécifiques, il pourrait être fait appel à certains agents (Inspecteurs ou Sous-Officiers) en fonction dans les bureaux. Il est à signaler que quelques inspecteurs ont suivis un stage de commandement à La Rochelle.

Fiche n° 3.- Techniques d'intervention.

Même si elle ne présentent pas partout la même exposition à la fraude, les frontières de la République du Tchad, longues de plusieurs milliers de kilomètres, ont en commun leur grande perméabilité.

Un cordon douanier est inconcevable et serait d'ailleurs inefficace : la totalité de la population n'y suffirait pas.

La surveillance mobile doit donc être préférée à la surveillance statique, ce qui n'exclut pas bien entendu le contrôle de points fixes dont la sensibilité à la fraude est connue et qui constituent des passages obligés.

En outre, des brigades spécialisées dans le recueil du renseignement et l'intervention devront être implantées dans les principales agglomérations, qui constituent des points de chute privilégiés de la fraude, ou à leurs abords.

Ces mêmes unités pourront prêter leur concours au service des bureaux, pour le contrôle sur place ou à la circulation, des marchandises importées en exonération totale ou partielle des droits et taxes.

Fiche n° 4.- Équipement des unités de surveillance.

Il doit être adapté aux conditions d'intervention.

- Tenue vestimentaire.

La plus pratique est le treillis pourvu d'accessoires distinctifs d'appartenance à la douane, complété par des chaussures de brousse.

- Moyens de transport:

Les unités doivent être progressivement dotées de véhicules conçus pour la conduite tout terrain et équipés de projecteurs puissants permettant de déceler les franchissements nocturnes.

L'objectif à atteindre est de deux véhicules par unité de 15 à 20 agents.

La dotation initiale pourrait être réalisée par la récupération des véhicules actuellement aux mains des Combattants.

- Radio.

L'étendue du territoire et le long rayon d'action des unités justifient la mise en place d'un réseau radio comportant des postes embarqués et des E/R portatifs.

Un tel réseau, dont la densité a déjà fait l'objet d'études, est indispensable notamment pour maintenir le contact entre unités et hiérarchie ; cette dernière peut ainsi à tout moment intervenir dans le dispositif en place.

- Armement.

Les agents doivent être dotés d'armes de poing et d'armes d'épaule à l'occasion de leur service.

Ces équipements et leurs conditions d'utilisation doivent faire l'objet d'une attention toute particulière de la hiérarchie.

\*  
\*       \*  
\*

Le financement de ces moyens et équipements pourra être assuré, au moins partiellement, par la création d'un fonds d'équipement alimenté par une part du produit net des amendes et des ventes de marchandises saisies (voir fiche n° 11 : gestion du contentieux).

Fiche n° 5.- L'environnement de travail du service des bureaux.

\* Le cadre de travail :

Remise en état des installations, dans la plupart des bureaux et de leurs dépendances ; dotation en matériels et mobilier de bureau, en raison de la vétusté de l'existant.

\* L'accès aux installations douanières au sens large doit être progressivement limité aux seules personnes pouvant justifier qu'elles sont en relation de travail avec le service.

\* Les transitaires :

Leur nombre doit être ramené à un niveau compatible avec les exigences réelles du trafic.

La discipline de la profession doit leur être rigoureusement appliquée par la Douane.

Fiche n° 6.- Le suivi du recouvrement.

Le recouvrement des créances douanières incombe en principe aux services du Trésor, dont les attestations permettent d'apurer les registres de prise en charge des liquidations tenus dans les bureaux de douane.

Normalement, les droits sont payables au comptant, la mainlevée de la marchandise ne pouvant être accordée que sur présentation de l'attestation de paiement.

Par exception à ce principe, certains redevables, bénéficiaires du Crédit d'Enlèvement octroyé par le Trésorier Général, au vu d'une soumission cautionnée, sont autorisés à s'acquitter 15 jours après enlèvement des marchandises (45 jours pour les importateurs de produits pétroliers).

En principe par conséquent, les registres de liquidation devraient être apurés soit immédiatement avant enlèvement, soit à l'expiration du délai de 15 ou 45 jours suivant la mainlevée.

L'examen des registres de liquidation révèle pourtant des lacunes importantes :

- à MOUNDOU, des créances sont encore en instance depuis janvier 1990.

- à N'DJAMENA-Route, un pointage réalisé le 13 juin sur la période courant du 1er janvier au 23 avril 1991 fait apparaître que 18 % des droits et taxes dus n'ont pas été payés, soit par des redevables au comptant, soit par des titulaires du crédit d'enlèvement.

Il n'a pas été possible de vérifier si, comme me l'ont affirmé les agents, ces lacunes traduisent bien des retards effectifs de paiement, ou si, au contraire elles ne reflètent qu'une mauvaise coordination entre Trésor et Douane, ou des négligences répétées dans les opérations matérielles d'apurement.

Quelle que soit l'explication, le suivi de l'apurement doit être assuré avec plus de rigueur :

- par la Douane, qui ne doit pas donner mainlevée avant acquittement effectif, et qui doit éventuellement mettre fin aux négligences si celles existent ;

- par le Trésor, à qui il incombe, en cas de dépassement du délai imparti par le Crédit d'Enlèvement, d'actionner la caution en paiement.

Fiche n° 7.- La fraude sur les produits pétroliers.

Ce cas est retenu en raison de sa représentativité de l'impact des trafics frauduleux sur les pertes de recettes subies par le Trésor.

Selon une estimation du Groupement des Produits Pétroliers, la consommation globale du Tchad est de l'ordre de :

22 000 m3 d'essence

57 000 m3 de gazole dont :

- 14 000 m3 T.T.C.
- 4 000 m3 Hors taxes
- 39 000 m3 détaxés sous conditions d'emploi

5 000 m3 de pétrole lampant

Les importations auraient dû générer environ 8,2 Mds de C.F.A. de droits et taxes : en réalité les liquidations n'excèdent pas 4,3 Mds de C.F.A..

En d'autres termes, près de la moitié des produits pétroliers, normalement taxables, consommés au Tchad, proviennent de trafic frauduleux :

- . trafic "fourmi" ;
- . trafic en fûts par pirogues ;
- . trafic par camions-citernes :
  - fausses déclarations des quantités ;
  - importation en exonération suivie de reversement sur une destination non autorisée.

Recommandations.

- Trafic "fourmi" ou en pirogues.

\* Mise en place de dispositifs de surveillance douanière, actuellement inexistantes sinon complices ;

\* Lutte contre les revendeurs qui proposent les produits à des prix ex-raffinerie hors taxes.

- Camions citernes.

\* Contrôle des quantités au vu d'un certificat de jaugeage à rendre obligatoire ; vérification systématique des niveaux des citernes et des réservoirs auxiliaires ; pour ces derniers, taxation du contenu excédant une tolérance à déterminer (50 litres par exemple).

\* Importation en exonération :  
  . meilleure appréciation des besoins réels ;  
  . surveillance des chantiers et des mouvements de carburants.

Il serait d'ailleurs indiqué d'élaborer une réglementation plus stricte du commerce des produits pétroliers, notamment pour assurer la sécurité d'approvisionnement du pays par la constitution de stocks de réserve.

Dans cette optique, et moyennant l'accroissement éventuel des capacités de stockage et l'amélioration des dispositifs de mesurage, l'importation de tous les produits, quelle que soit leur destination serait assurée par un organisme de stockage et de redistribution.

Les produits, stockés sous douane, sous le régime de l'entrepôt, seraient taxés au moment de la sortie, sur déclaration déposée sous la responsabilité du gestionnaire, et indiquant le destinataire et le régime douanier.

Fiche n° 8.- Le contrôle des exonérations.

Il n'existe pas de statistiques précises sur le montant global des exonérations accordées. Certaines estimations le chiffrent au double des perceptions effectives.

Les conditions d'octroi sont hors du champ de l'audit.

En revanche, le contrôle de l'exécution de la décision relève de la compétence de la Douane.

D'un pointage de quelques 200 déclarations bénéficiant d'exonérations totales ou partielles, il ressort qu'aucune vérification effective n'a été opérée.

En outre, faute de moyens, le contrôle a posteriori des conditions d'emploi n'est jamais effectué.

Le régime des exonérations peut pourtant être une source d'abus considérables.

Recommandations.

- Renforcement des contrôles a priori de la conformité des marchandises importées, en nature et quantité, avec les éléments figurant sur la décision d'exonération.

- Contrôle a posteriori, par les services de recherche et investigation, des conditions d'utilisation.

N. B. - Les mêmes recommandations sont applicables aux régimes suspensifs.

Fiche n° 9.- Encadrement et contrôle de l'exécution du service.

La compétence, la disponibilité et l'intégrité qui doivent guider le choix des cadres, à l'exclusion de toute autre considération, inclinent naturellement ces agents, à tout niveau, au contrôle et à l'animation des services : c'est leur mission fondamentale; le mauvais fonctionnement d'un service reflétant bien souvent la faillite de l'encadrement.

On ne peut énoncer ici que quelques grands principes sur l'objet et les modalités du contrôle.

- L'activité du service, dans son ensemble, doit faire l'objet de contrôles périodiques et réguliers, dans le but :

- . de vérifier l'application des instructions ;
- . de donner les instructions complémentaires ;
- . de relever les insuffisances ou les manquements ;
- . de les sanctionner.

- Les agents d'encadrement produisent à l'autorité immédiatement supérieure des rapports mensuels sur le fonctionnement de leurs services et précisant :

- . l'activité et les résultats ;
- . la date, la nature et les résultats des contrôles effectués
- . les décisions prises pour corriger les errements constatés.

Ces procédures ont un double objectif :

- . de formation et d'animation des agents d'exécution ;
- . d'information de la hiérarchie, en vue d'orienter leur action et d'éclairer leurs décisions.

Fiche n° 10.- La motivation des agents.

Elle peut résulter de trois séries de mesures.

10 - 1.- La formation.

Au-delà de la formation initiale, l'effort doit être poursuivi dans la formation continue.

- La reprise en main de l'Administration devrait être l'occasion d'une mise au point des connaissances et du rappel des obligations des fonctionnaires. Un stage d'une journée par agent pourrait y être consacré.

- Des conférences professionnelles à périodicité mensuelle permettent, dans chaque unité de travail, de faire le bilan de la période écoulée, de rappeler les instructions et de commenter les résultats des contrôles.

10 - 2.- L'intéressement aux résultats (voir fiche n° 11).

Le système actuel des "parts de saisie" peut être aménagé et devenir un élément important de la motivation des agents à condition que :

. l'activité contentieuse se développe, ce qui est tout à fait possible ;

. le règlement des affaires intervienne rapidement et que des mesures rigoureuses soient prises à l'encontre des débiteurs récalcitrants ;

. le règlement des constatations n'obéisse qu'aux caractéristiques de l'infraction, sans autre considération.

10 - 3.- Les sanctions disciplinaires.

Elles doivent être appliquées avec discernement, mais sans faiblesse, aux agents dont le comportement et la manière de servir sont critiquables.

Elle constitue le pendant des rémunérations accessoires visées au 10 -2.

Fiche n° 11.- La gestion du contentieux.  
Intéressement des agents.  
Equipement des services.

Les résultats contentieux sont actuellement négligeables si on les rapporte aux potentialités offertes par l'importance tangible de la fraude.

Cette situation est révélatrice de l'absence de motivation des services, par ailleurs dépourvus de moyens.

Le suivi des constatations et leur règlement sont caractérisés par leur lenteur, et les déceptions qu'ils engendrent bien souvent : restitution de capitaux saisis, ou bienveillance sinon absence de sanction.

Recommandations.

A - Suivi des constatations. ✓

- Accélération du règlement des dossiers ;
- Impartialité dans l'infliction des pénalités, qui doivent être fixées en fonction de la gravité et des circonstances des infractions, à l'exclusion de toute autre considération.
- Répartition rapide du produit net, dans les délais les plus rapprochés de la date de constatation.

B - Modalités de répartition du produit net. ✓

Le produit net de l'affaire est obtenu en retirant du montant de la pénalité ou du prix d'adjudication l'ensemble des frais engagés à l'occasion de la vente ou de la constatation et, éventuellement, le montant des droits et taxes.

La clé de répartition doit être arrêtée de telle sorte que, en-dehors de la part attribuée au Budget et, le cas échéant, à l'informateur :

- elle offre une rémunération accessoire significative aux agents ayant constaté l'infraction (saisissants) ou participé à la constatation (intervenants), ainsi qu'aux chefs dont la fonction d'animation se trouve ainsi reconnue ;

- elle permette d'accorder une rémunération accessoire (fonds commun), modulée en fonction de la ponctualité et de la manière de servir, aux agents à qui leur emploi n'offre pas d'occasion de constater des infractions ;

- elle alimente un fonds d'Equipement des services.  
A titre indicatif, proposition de répartition :

. Budget	: 20 %	. Indicateur	: 5 %
. Chefs	: 5 %		
. Saisissants	: 20 %		
. Intervenants	: 10 %		
. Fonds Commun	: 20 %		
. Fonds d'Equipement	: 20 %		

### Remarques.

- La part du Trésor peut sembler faible : on peut remarquer qu'il ne s'agit que de recettes éventuelles venant s'ajouter à celles qui sont prévues au Budget Annuel.

Actuellement négligeables, elles ne peuvent qu'augmenter.

- La gestion des fonds à répartir doit être entourée de contrôles très rigoureux, afin que :

\* la répartition soit faite rapidement selon une périodicité mensuelle ou au moins trimestrielle ;

\* les ayants-droit puissent vérifier qu'ils perçoivent ce qui leur est dû ;

\* les fonds communs et le fond d'équipement soient effectivement utilisés pour les destinations prévues. )

Tableau comparatif des liquidations de Recettes Budgétaires émises.  
Cumul au mois d'avril (hors recettes sur Produits Pétroliers).

	1990	1991	DIFFERENCE	%
Droits d'importation				
. Droits de douane	326.304.505	234.446.808		
. Droits d'entrée	1.141.811.142	626.373.961		
. TCA Import	414.189.693	258.186.511		
. Taxe complément	90.400.503	76.065.542		
TOTAL 1	1.972.704.943	1.195.072.822	- 777.632.121	- 39 %
Taxe unique à la production	1.094.028.296	1.162.690.691	+ 68.662.395	+ 5,3 %
TOTAL 1 + 2	3.066.733.239	2.357.763.513	- 708.969.726	- 23 %
Droits d'export				
. Droits de sortie	55.368.730	63.918.668		
. TCA Export	30.165.897	37.264.094		
. Taxe de recherche	2.435.423	2.501.109		
. Taxe conditionnement	6.907.140	9.171.821		
TOTAL 3	94.877.190	112.855.632	+ 17.978.502	+ 19 %
TOTAL 1 + 2 + 3	3.161.610.429	2.470.619.205	- 690.991.224	- 21,8 %

ANNEXE II

Rapport du Conseiller du Directeur des Douanes,  
chargé de la Surveillance, de la lutte contre la  
fraude et du Contentieux (mai 1991)  
(Extrait)

---

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance le plus brièvement possible, l'évolution du fonctionnement de la douane depuis le 1er janvier 1991.

J'escamoterai volontairement le mois de décembre, car suite aux événements qui ont une fois de plus secoués le Tchad, le pays s'est trouvé complètement désorganisé et les Tchadiens sentant que cela était possible en ont profité pour se ravitailler à bon marché. Il faut mettre un trait sur cette période.

Début janvier, les quelques douaniers de carrière encore existants, étant dans l'incapacité d'endiguer le flot des contrebandiers allant se ravitailler à KOUSSERI, une demande a été faite auprès du Conseil d'Etat, par le Commissaire aux Finances, pour l'affectation provisoire aux douanes de 100 combattants ayant un minimum d'instruction. Cette décision à mon sens était bonne d'autant plus que les combattants choisis étaient d'Ethnies différentes et possédaient un niveau d'instruction acceptable. La seconde décision de créer, un poste de Directeur Adjoint chargé de les diriger est plus contestable.

En effet ce personnage (lui même combattant) a tout de suite compris les avantages qu'il pouvait tirer de cette situation pour lui et pour ses amis militaires. Il a très vite dominé les deux Directeurs techniciens qui se sont succédés, a mis en place dans les postes clefs (bureau de route, aéroport) des hommes à lui et par un recrutement sauvage, les Cent Combattants de départ ont été éliminés pour devenir 600, 700 ou 800, personne ne peut le savoir, combattants bien sûr désignés par lui, ou par d'autres responsables de l'armée.

Cette situation qui a duré jusqu'à fin mars a ameré la douane et le pays par la même occasion au bord du gouffre. Le Président a alors réagi en faisant arrêter le Directeur Adjoint et certains de ses proches collaborateurs et, en demandant de faire relever tous les combattants. Nous avons alors pensé que la raison allait l'emporter.

.../...

Malheureusement, cette décision de relever les combattants, n'a été mise à exécution que partiellement et uniquement sur N'DJAMENA et chose beaucoup plus grave, depuis une quinzaine de jours, un militaire, un certain OUSMAN-ASSANE, soit disant sur ordre du Président de la république s'est accaparé le bureau du Commandant de la Surveillance, l'inspecteur AKOUYA TCHALET, personnage brillant et responsable, faisant ainsi sauté le dernier garde-fou avant le gouffre.

Actuellement la Surveillance douanière n'existe plus, elle est en totalité aux mains des militaires qui travaillent pour leur propre compte, et livrent toutes les saisies douanières chez les différents responsables de l'armée (Com-Chef, Chefs de Secteurs, etc...). Il n'y a qu'à voir en particulier la nuit, les véhicules de douane arrêtés devant leurs domiciles. Je peux vous citer des faits précis, le mardi 9 avril, 170 sacs de sucre saisis avaient été déposés dans les magasins de la Direction des Douanes pour être le lendemain reversés à la SONASUT suivant les accords passés, le lendemain, l'inspecteur MANDINGAR, Chef de la Recherche et chargé de l'opération s'est présenté au Chef de magasin (bien entendu combattant) pour retirer les sacs de sucre, ce dernier s'y est opposé, il a fini par ouvrir le magasin sur l'insistance du Directeur, il ne restait plus que 50 sacs et les reproches du Directeur l'ont fait sourire, j'étais présent à cette opération.

Le même jour, j'ai reçu un appel d'un informateur comme quoi, une fourgonnette Renault blanche non immatriculée, chargeait des marchandises de contrebande sur les bords du Chari sous la protection d'une escouade douanière.

N'ayant personne sous la main, j'y suis allé avec mon véhicule personnel et deux douaniers de la Recherche. Après de multiples péripéties, nous avons réussi à arrêter le véhicule, deux personnes se trouvaient à bord armés et nous ont menacés, nous avons tout de même pu les maîtriser et les ramener à la Direction des Douanes. Les douaniers ont alors refusé de les désarmer (car il s'agissait de frères), le lendemain, ces personnes étaient relâchées, le véhicule et les marchandises rendues.

J'ai personnellement observé le trafic qui se fait sans discontinuer entre les bords du Chari, l'on peut même y voir des militaires en arme du côté Cameroun, charger eux-mêmes les pirogues qui déchargent ensuite côté Tchad sous l'oeil bienveillant des militaires. Les responsables du secteur 5 ont même déclaré que c'étaient eux dorénavant et non les douaniers qui s'occupaient de la surveillance du fleuve.

Les combattants qui s'étaient vu retirer des postes de responsabilités commencent à les reprendre de force. Je peux citer en particulier SALHE HAMITA à Kello au poste de Chef de bureau, dont le renvoi avait été demandé par le Chef de Circonscription et qui s'y est réinstallé depuis.

.....

# **ANNEXE F**

## LA FRAUDE AU TCHAD

### (SECTEUR PETROLIER)

Il existe deux types de fraude : la fraude économique et la fraude douanière. La première est liée au non respect des circuits financiers établis à savoir :

- Passage obligatoire par les institutions financières locales pour toute transactions avec l'extérieur.
- respect de la réglementation Tchadienne en matière de change.
- Respect de la procédure en matière d'attribution des licences d'importation.

La fraude douanière quant à elle est liée au non paiement des taxes douanières à l'entrée des produits d'une part, et d'autre part, à l'entrée illicite de produits pétroliers sur le territoire Tchadien en évitant les voies d'accès légales et autorisées.

#### I - CAUSES DE LA FRAUDE

Les causes de la fraude peuvent être rangées en deux grandes catégories : les causes internes et les causes externes.

##### A - CAUSES INTERNES

###### 1°/- CAUSES JURIDIQUES

- Absence de statut d'importateur-distributeur de produits pétroliers. Tout le monde peut exercer, à l'heure actuelle, la profession d'importateur. Le Tchad compte à l'heure actuelle 36 sociétés importatrices de produits pétroliers essentiellement du supercarburant et du gasoil.

- Absence de texte règlementant l'attribution des licences d'importation. C'est ainsi qu'il existe un véritable trafic au niveau de ces licences. Certaines personnes, utilisant des passe-droit, les obtiennent assez facilement et ensuite les revendent à d'autres ayant les moyens matériels leur permettant d'acheminer les produits pétroliers.
- Laxisme des autorités dans l'application de la loi sur les importations en général..

## 2' /- CAUSES ECONOMIQUES

- Désorganisation des circuits économiques officiels liée à la situation financière difficile que traverse l'Etat.
- Impossibilité de l'Etat à honorer de façon régulière le paiement des salaires de ses agents d'où le développement de la corruption à tous les niveaux.
- Faiblesse du pouvoir d'achat des ménages, ce qui les pousse vers la fraude pour arrondir leur "fin de mois".
- Développement de l'informel.

## 3' /- CAUSES SOCIALES

- paupérisation de la population pour laquelle la fraude devient un moyen de survie.
- Importance du chômage.

## II - CAUSES EXTERNES

- Proximité d'un grand Pays producteur de pétrole dont le marché intérieur est subventionné rendant les prix des produits pétroliers très attractifs.

- Faiblesse de la monnaie nigériane (le NAIRA)
- perméabilité des frontières nigériane liée à un développement effréné de la corruption.

Les causes ci-avant décrites ont, comme on peut s'en douter, un effet néfaste sur la vie économique du Tchad.

### III - CONSEQUENCE DE LA FRAUDE

Les conséquences de la fraude sur l'activité économique ont été analysées à deux niveaux, au niveau de l'Etat et à celui des sociétés pétrolières du secteur formel.

#### A - SUR LE PLAN ETATIQUE

##### 1'/- AU NIVEAU FISCAL

La fraude entraîne une perte massive de recettes liées :

- Aux taxes sur les transferts qui doivent transiter par les banques via le service des changes du ministère des Finances.
- A la perception insignifiante des taxes au titre de la fiscalité pétrolière qui devrait alimenter le budget de l'Etat à hauteur de 20 %.
- A la non perception par l'Etat de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pétrolière à cause de leurs pertes d'exploitation (secteur formel) et de l'absence de comptabilité pour les autres.

##### 2'/- AU NIVEAU DES EMPLOYES DE L'ETAT

Nous assistons à un laxisme dans le suivi et l'application des textes ainsi qu'à un développement inquiétant et généralisé de la corruption.

Les employés de l'Etat qui ne perçoivent plus leur salaire régulièrement sont démotivés et ont perdu le sens de l'intérêt public au profit du gain immédiat en utilisant tous les moyens en leur possession.

3' /- AU NIVEAU DE LA SECURITE (APPROVISIONNEMENTS,  
BIENS ET PERSONNES)

Nous notons :

- La désorganisation des circuits officiels d'approvisionnement.
- L'Absence de stock de sécurité aussi bien à N'DJAMENA que dans les principales villes de l'intérieur : MOUNDOU, SARH, ABECHE.

Cette situation est très grave pour le Tchad qui ne saurait alors faire face à une rupture des ses approvisionnements qui pourrait être liée soit à la fermeture de la frontière nigériane soit à des problèmes politiques au Nord Cameroun.

L'Activité industrielle de tout le Pays pourrait s'arrêter et toute la vie économique paralysée dans un tel cas de figure.

Pour mémoire, en 1991, le Tchad a failli se retrouver dans cette situation avec la fermeture des frontières nigérianes pendant plus de deux mois.

Dans tous les Pays fonctionnant normalement, il existe des stocks de sécurité de trois mois de consommation au minimum pour pallier tout arrêt des importations ou de la production des produits pétroliers.

- La mauvaise qualité des produits vendus sur le territoire Tchadien entraînant pour le consommateur des risques d'accidents et pour les équipements qu'il utilise (voiture, motocyclette, machines etc.) et pour sa vie (risque d'explosion).

En effet, certains importateurs véreux n'hésitent pas, pour maximiser leurs gains, à faire des mélanges de produits (essence et pétrole lampant) les rendant ainsi dangereux et impropres à la consommation.

- les risques d'explosion et d'incendie découlant de l'utilisation anarchique de stockage à travers les camions-citernes.

En effet, nous assistons à travers toute la ville de N'Djaména à la prolifération de camions-citernes chargés de produits inflammables. les camions sont souvent garés dans les zones à très forte densité de population (FARCHA, RUE DE 40 mètres, CHAGOUA ETC...).

l'Etat de vétusté de ces camions est une cause supplémentaire d'inquiétude.

#### B - AU NIVEAU DES SOCIETES DU SECTEUR FORMEL

L'Omniprésence de la fraude dans le secteur pétrolier fait perdre aux sociétés travaillant dans la légalité la quasi-totalité des marchés eu égard à la concurrence déloyale pratiquée par le secteur informel. Cette situation a pour effet :

- La réduction de leur parts de marché.
- La situation catastrophique de leur trésorerie.
- le gel total de leurs investissements qui sont l'essentiel même de leurs activités.
- La mise en place de politiques drastiques de réduction des effectifs.

L'Existence des Sociétés du secteur formel étant menacée, elles envisagent à très court terme de prendre des mesures conservatoires, en particulier la mise au chômage technique de leur personnel.

Le secteur de la distribution des produits pétroliers se trouve dans une situation critique.

La poursuite de ses activités est remise en cause à court terme si des mesures immédiates et conséquentes ne sont pas prises pour assurer sa survie.

L'indépendance énergétique du Tchad passe par l'assainissement de ce secteur vital pour le Pays. la raffinerie du Tchad source d'emploi et de ressources pour l'Etat Tchadien ne se fera pas si de l'ordre n'est pas mis dans l'importation et la distribution des produits pétroliers.

Aussi, pour aider les Pouvoirs publics dans leur action visant à réorganiser ce secteur si important pour l'économie du pays, le Groupement Professionnel des Pétroliers propose un certain nombre de solutions pour éradiquer la fraude.

### **III - SOLUTIONS**

#### **A - SUR LE PLAN JURIDIQUE**

- Définition du statut d'importateur-distributeur de produits pétroliers en prenant compte la régularité juridique de la création des sociétés importatrices et distributrices et l'appréciation de leur capacité financière leur permettant de faire face aux investissements liés à la profession.
- renforcement du contrôle au niveau de la délivrance des licences d'importation.
- Exigences d'un bon de commande préalable pour les sociétés ne disposant pas de capacité de stockage et présentation d'un accord de passage avec une Société ayant un dépôt.
- Renforcement des mesures répressive à l'égard des contrevenant.

#### **B - SUR LE PLAN ECONOMIQUE**

- Renforcer les contrôles douaniers.
- Utiliser des douaniers professionnels et non des combattants et autres militaires.
- Exiger le passage par des dépôts agréés de tous les produits pétroliers.

- Exiger le paiement des importations par le biais des banques locales.
- Interdire les ventes sauvages le long des routes et suppression des essenceries non agréées.
- Réduire la fiscalité frappant les produits pétroliers afin de comprimer l'écart entre les prix officiels et ceux pratiqués par le secteur informel, permettant ainsi de mettre les prix à la pompe en rapport avec la réalité du pouvoir d'achat du consommateur Tchadien.

C - SUR LE PLAN SOCIAL

- créer des emplois
- Développer les structures de formation professionnelle devant permettre à tout un chacun de trouver un emploi et éviter de succomber à la tentation de la fraude.

D - SUR LE PLAN POLITIQUE

Une lutte efficace contre la fraude passe obligatoirement par la conjugaison des efforts au niveau international c'est à dire avec nos voisins immédiats qui sont le Cameroun et surtout le Nigéria.

Un contrôle renforcé au niveau des frontières Camerounaise et nigériane résoudrait en partie la fraude vécue au Tchad.

Il faut donc au niveau des Etats qu'une concertation politique ait lieu.

Sur le plan de la politique interne, il faut une volonté politique sans faille des Pouvoirs Publics pour définir les règles du jeu économique et gérer au mieux de ses intérêts les contradictions qui ne manqueront pas de naître.

CONCLUSION

le secteur pétrolier au tchad est un secteur vital pour l'économie. De sa maîtrise dépend la capacité des Autorités à gérer les richesses nationales car, comme nous le disions

78

# **ANNEXE G**

ANNEXE G  
APPENDIX

COST OF TRAINING IN CHAD

COURSE PREPARATION IN CANADA

COURSE NAME	NO. OF DAYS	RATE	TOTAL
Valuation	10	\$330.	\$3300
Classification	10	\$330.	\$3300
Investigation	5	\$330.	\$1650
UDEAC	3	\$330.	\$990.
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>		<b>\$9240<sup>1</sup></b>

COURSE DELIVERY IN CHAD

COURSE NAME	NO. OF DAYS	RATE	TOTAL
Valuation	5	\$660.	\$3300
Classification	5	\$660.	\$3300
Investigation	3	\$660.	\$1980
UDEAC	2	\$660.	\$1320
Correction of tests	3	\$660.	\$1980
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>		<b>\$11880<sup>2</sup></b>
Rental of classrooms	15	\$125.	\$1875
Material (calculators) etc. <sup>3</sup>			\$500

---

<sup>1</sup>This developmental cost will not be repeated for other sessions.

<sup>2</sup>Course delivery should be done by two instructors. The complexity and length of time in classroom are too extensive for one person only.

<sup>3</sup>This cost also represents rental fee for an overhead projector, flipchart, paper pads and pencils etc.

**NOTE:** The total training cost for the initial class of sixteen participants is \$23495. The training package will be developed in Canada and a complete set of training material (lesson plans, handouts and overheads) will be given to IRIS for further training on the subjects.