PN-ABL-694

MSMS

Etude de la Commercialisation du Mil et du Sorgho

CRED
Centre de Recherche sur le Développement Economique, Université de Michigan
et
DAI
Development Alternatives, Inc.

ANALYSE INSTITUTIONNELLE DE LA COMMERCIALISATION DES CÉRÉALES

Document de Discussion à la Conférence Nationale sur les Céréales au Tchad
Organisée par le Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement
(du 16 au 17 Juin 1994)
N'Djaména, Tchad

Projet Commercialisation des Produits Agricoles et Transfert de Technologies (AMIT/USAID)
Bâtiment Cotontchad
B P 1178 Tel: 51 20 56 ou 51 20 57
N'Djaména Tchad

ANALYSE INSTITUTIONNELLE DE LA COMMERCIALISATION DES CÉRÉALES

I. INTRODUCTION

Ce document traite des problèmes politiques et institutionnelles majeurs que rencontre le secteur céréalier tchadien aujourd'hui. La dévaluation du franc CFA de Janvier 1994 aura des implications à court et long terme pour la concurrence de la production et du commercialisation des céréales et, bien sûr, pour toute l'économie tchadienne. L'action sectorielle dépendra de la réaction du secteur public à la dévaluation. Cependant nous sommes préoccupés par le fait que les mesures récentes risquent d'avoir un impact négatif sur le progrès du secteur céréalier. Actuellement, il y a une preuve manifeste de la résurgence des types de restrictions administratives légales et semi-légales qui ont été utilisés traditionnellement pour "protéger" les consommateurs et les producteurs des pénuries alimentaires perçues localement. Ce document dira pourquoi il y a eu les restrictions, les contrôles, et les taxes excessives, et il discutera des conséquences néfastes de ces pratiques sur le bien-être social du consommateur et du producteur, et sur le rendement sectoriel. Il discutera aussi du bilan récent de l'ONC et des initiatives sous-régionales de stockage des céréales en améliorant la sécurité alimentaire. Pour finir, nous analyserons les possibilités pour les communes de mieux gérer les services du commercialisation alimentaire. Forts de ces analyses, nous proposerons finalement quelques mesures concrètes pour l'amélioration de la performance du système alimentaire au niveau local et national. Nous commençons par identifier les groupes d'enjeux les plus importants du commercialisation céréalier et leurs intérêts dans le système actuel

II. LA DYNAMIQUE DE LA POLITIQUE DES GROUPES D'INTERET ET LA POLITIQUE DE LA COMMERCIALISATION CEREALIERE

On peut déceler trois types de groupes d'intérêt distincts touchés par la commercialisation céréalière:

- **Les groupes économiques impliqués directement dans la commercialisation des céréales:** Par exemple les importateurs, les exportateurs, les grossistes, les intermédiaires, les détaillants, les transporteurs, les manutentionnaires, les producteurs et les consommateurs. Ce group a le plus a gagner de la suppression des barrières et des taxes illégales, la libéralisation et la simplification des réglementations concernant leurs activités, et d'un allégement du poids fiscal. Toutefois, certains éléments de ces groupes peuvent préférer le système actuel parce qu'ils sont favorisés sous forme de contrat d'Etat et sont épargnés des diverses réglementations et taxes gouvernementales. Par exemple, sous Habré, l'ONC accordait des contrats aux marchands de céréales favorisés par le régime plutôt qu'à ceux qui avaient le plus d'aptitude à la concurrence.

- **Les institutions de l'Etat et les autorités impliquées dans la réglementation de la commercialisation des céréales**, soutirant les revenus de l'Etat et fournissant des services et de l'assistance technique aux groupes actifs du secteur privé engagés dans la production et la commercialisation des céréales--par exemple le Ministère du Commerce et de l'Industrie, l'administration territoriale, les autorités locales et les services communaux, les services de vulgarisation agricole et de coopératives, les collecteurs de taxes et les agents du trésor. Quelques membres de ce groupe peuvent réagir favorablement au changement. Toutefois, les autorités de l'Etat veulent généralement préserver leur pouvoir de réglementation et de tutelle sur les groupes économiques divers, assurer le pouvoir de l'Etat dans les secteurs économiques clés, et maintenir le niveau des taxes au point actuel.

- **Les représentants de l'Etat et les militaires prélevant de l'argent sur les divers agents économiques** impliqués dans la commercialisation des céréales par la mauvaise utilisation et l'abus de l'autorité de l'Etat. Tous ces groupes sont impliqués dans des actions illégales, et parfois dans le prélèvement de l'argent par des menaces et des violences contre ceux qui ne se conforment pas à leur souhaits. En un mot, il est probable qu'ils s'opposent pour la plupart à la suppression des barrières et des taxes illégales. Les militaires constituent un groupe d'intérêt très puissant qui a joué un rôle décisif dans le renversement des anciens régimes et l'installation des nouveaux au pouvoir.

Pour la plupart, les divers groupes d'intérêt économique du Tchad sont mal organisés sur le plan national. A N'Djaména, les groupes du secteur privé les plus actifs qui participent aux associations modernes pour la défense de leurs intérêts sont ceux qui sont impliqués dans le commerce international, l'industrie et dans les services modernes. Par ailleurs, la plupart des commerçants de céréales ont tendance à s'organiser par le critère de famille, de parenté, et des affinités religieuses plutôt que des intérêts

BEST AVAILABLE DOCUMENT

économiques communs. En général, les bénéficiaires des politiques de réforme sont minoritaires dans la plupart des groupes d'intérêt.

De toutes les filières impliquées dans la commercialisation des céréales, le secteur des transports est le mieux organisé. Au cours des dernières années de la période coloniale, les transporteurs tchadiens se sont réunis pour former la Coopérative des Transporteurs Tchadiens (CTT) qui a fait pression sur le gouvernement colonial pour donner le monopole à leur groupe dans le secteur du transport du coton produit dans le pays. La CTT avait exercé ce pouvoir jusqu'à sa dissolution en 1989; dissolution qui a été orchestrée par la Banque Mondiale comme étant l'une de ses conditions pour un financement massif de construction et de réhabilitation des routes. Les associations des transporteurs du Tchad ont usé de leur influence pour gagner un pouvoir de monopole plutôt que de promouvoir une plus grande compétition, préférant des prix fixés qui pourraient leur permettre d'avoir des taux minimum et maximum en vu d'un profit garanti. Ils font également pression pour la baisse des taxes sur le carburant, la baisse des taxes des douanes sur les véhicules importés, pour la réduction des réglementations, et surtout, pour la suppression des barrières illégales au Tchad et dans les pays voisins.

Durant les beaux jours de la CTT, les transporteurs travaillaient en étroite collaboration avec les commis de charge qui les aidaient à renforcer leur monopole en veillant à ce que seuls les camions affiliés à la CTT prennent des chargement de marchandises. En échange ils prenaient une commission de 10%. Avec la dissolution de la CTT, la fin de leur monopole, et les situations économiques difficiles, les commis de charge, en tant que groupe d'intérêt, semblent avoir perdu de l'importance et semblent être moins capables d'imposer leur monopole sur les opérations de chargement des camions à l'intérieur du pays.

Les commerçants de céréales de grande échelle constituent aussi un groupe d'intérêt potentiellement puissant. Sous le régime d'Habré, certains marchands étaient affiliés à l'Union Nationale des Commerçants du Tchad (UNACOT) qui était une branche du régime d'Habré. L'UNACOT ne renfermait pas que des marchands de céréales. Aujourd'hui, l'Etat a promis l'établissement d'une association nationale des commerçants similaire affiliée au parti politique, l'Union Nationale des Commerçants-MPS (Mouvement Patriotique du Salut). L'UNC-MPS a établi aussi des branches régionales.

A N'Djaména, les marchands de céréales ont créé plusieurs coopératives importantes sous l'égide du Ministère du Commerce: Al-Maach, une coopérative dominée par des grossistes céréaliers; Coopérative de Vente des Produits de Première Nécessité; Coopérative de Consommation Générale (COGEN); et la Coopérative d'Achat et de Vente des Produits Vivriers. Un autre groupe important de commerçants fondé en 1993 à N'Djaména est le Groupement Profession Céréalier (GPC). Le GPC regroupe à la fois des commerçants et des producteurs et essaye de les intégrer à toutes les phases de la chaine de la commercialisation des céréales, du champ jusqu'au consommateur dans la capitale.

A l'extérieur de N'Djaména, il est peu probable que les marchands de céréales s'organisent en associations formelles. Ils ont au contraire tendance à se réunir à l'improviste pour traiter des problèmes spécifiques tels que celui de savoir comment empêcher les communes d' augmenter les taxes. Beaucoup traitent de façon individuelle avec les autorités locales. L'organisation des commerçants grossistes dans les plus petites villes est même plus problématique.

Le dernier groupe principal impliqué dans le cycle de la commercialisation des céréales est celui des producteurs du mil et du sorgho. Depuis quelques années, il y a eu un effort d'organiser des associations, des groupements et des coopératives villageois, et des syndicats de plus grande échelle. En Avril 1992, un forum national sur les coopératives et les mouvements d'associations volontaires au Tchad s'est tenu à N'Djaména. Alors que le Tchad a des milliers de groupements ruraux, la plupart ne fonctionnent pas réellement. Certains ont été installés par des individus pour obtenir de l'argent des donateurs et des ONGs.

Les nouveaux mouvements d'associations volontaires au niveau villageois cherchent des crédits, organisent des greniers communautaires et des banques alimentaires, cherchent des marchés pour vendre leur surplus céréalier, et participent aux projets de développement de petite échelle. Les ONGs fournissent de l'appui financier et du crédit à ces groupes locaux. Jusqu'ici, ces groupes semblent avoir peu d'influence comme groupe de pression organisé particulièrement dans le domaine de la commercialisation des céréales.

BEST AVAILABLE DOCUMENT

Les principaux donateurs sont aussi émergés comme groupe d'intérêt puissant dans le pays en faisant la promotion de la libéralisation de l'économie et en rationalisant les réglementations d'Etat en ce qui concerne le secteur privé. Ainsi, la Banque Mondiale a pu insister que la CTT soit dissoute comme un préalable de ses conditions pour débloquer des fonds pour le PASET II. Les donateurs contrôlent maintenant en grande partie les décisions majeures touchant les stocks alimentaires nationaux et la distribution.

III. LA NATURE ET LES EFFETS DES INTERVENTIONS PUBLIQUES ET PARA-PUBLIQUES DANS LES MARCHES CEREALIERS

Cette section analyse les moyens primaires par lesquels les institutions publiques et para-publiques ont tenté d'intervenir au marché céréalier à la fois par des moyens licites et illicites. Ces interventions comprennent les contrôles administratifs et les prélèvements de taxes, les barrières de routes, et les tentatives de stabilisation des prix de l'ONC par les achats, les ventes, et le fonctionnement de stock de sécurité. La section examine aussi les différences entre les résultats escomptés et non escomptés, entre le texte légal et la réalité sur le terrain ainsi que l'identification des groupes d'intérêt avec une attention particulière dans les pratiques actuelles d'intervention dans le marché.

A. Les Restrictions Administratives à la Circulation des Céréales

Les restrictions administratives à la circulation des céréales datent de la période coloniale (Adolf et Thomson, 1960). Celles-ci prenaient plusieurs formes: les payeurs de taxes ruraux africains devaient fournir 100 kilogrammes du mil à l'administration coloniale à un prix bien en dessous du taux du marché pour approvisionner l'administration coloniale et l'armée en céréales; les administrateurs colonaux avaient le pouvoir de limiter le transport des céréales hors de leurs circonscriptions; et l'administration coloniale utilisait les Sociétés Indigènes de Prévoyances (SIP) pour amasser des stocks de céréales pour la capitale. L'adhésion était obligatoire.

Les longues distances et les mauvaises communications rendaient difficile la surveillance et le contrôle des activités des administrateurs de districts et des chefs de canton difficiles à partir de la capitale. Par conséquent, les autorités locales pouvaient administrer leurs circonscriptions avec peu d'interférence des autorités centrales. Les autorités traditionnelles et les chefs de canton abusaient souvent de leur autorité dans le prélèvement des taxes et la limitation de la libre circulation à l'intérieur de leurs districts.

Dans la période d'après l'indépendance, le raisonnement tenu pour donner aux administrateurs locaux le pouvoir de limiter la circulation des céréales était de protéger les populations locales de la famine en cas de mauvaises récoltes. Le Décret N° 267/PR/INT du 2 Novembre 1972 (Art.7) établissant les pouvoirs du préfet fournit la base de l'autorité du préfet sur le contrôle de la circulation des céréales à l'intérieur de son district:

> *Lorsque l'approvisionnement de la population en denrées de première nécessité pose des problèmes d'ordre public, il prend les mesures d'urgence qui s'imposent et rend compte de la situation au gouvernement.*

Le texte légal demeure vague concernant ce qui constitue un problème d'ordre public ou la nature des mesures d'urgence à prendre pour redresser la situation. Bien que ceci soit le seul texte qui fournisse une base légale pour limiter la circulation des céréales à l'intérieur d'un district administratif, les autorités administratives---e.g. les préfets, sous-préfets, et les chefs de canton sont intervenus pour empêcher la vente des céréales produites dans leur district hors de leur district ou bien ont insisté que le transport des céréales ne se fasse pas sans leur autorisation.

Il y a un énorme ecart entre les pouvoirs limités donnés uniquement au préfet pendant une situation de crise pour restreindre le transport des céréales hors de son district et les pratiques actuelles dans de nombreuses zones du pays. Les textes ne donnent pas au sous-préfet ni au chef de canton le pouvoir de délivrer des "autorisations de sortie". Néanmoins, les sous-préfets et les chefs de canton agissent souvent comme s'ils étaient investis du pouvoir de délivrer de telles autorisations. Ces autorisations ne devaient pas servir de moyen de collecte des revenus pour l'Etat ou l'administration locale. Cependant, il est connu de

BEST AVAILABLE DOCUMENT

tous que les chefs de canton, souvent en complicité avec les sous-préfets, prélèvent des taxes de "sortie" illégales sur les sacs de céréales.

Dans les plus grandes villes de l'intérieur telles que Moundou et Sarh, la commune prélève également des taxes sur les céréales quittant la ville malgré le fait qu'elles n'ont aucun pouvoir légal de le faire. La loi donne aux communes le droit de prélever des "droits de place" aux commerçants détaillants utilisant le marché et des "droits de stationnement" sur les transporteurs. La taxe de "sortie" varie de 100 à 500 FCFA le sac. A Sarh, ces taxes sont énumérées dans le budget communal comme des taxes prélevées sur les denrées alimentaires. A Moundou, celles-ci sont assimilées au "droit de place". Un ancien maire d'une petite commune situe l'introduction de la pratique du prélèvement des taxes sur la sortie des produits agricoles aux premières années du régime d'Habré (au début des années 1980).

Les principaux bénéficiaires du prélèvement des "droits de sortie" sont les sous-préfets et les chefs de canton. Puisque les taxes ne sont pas vraiment légales, ils ne les comptabilisent pas et peuvent les mettre en poche ou utiliser ces ressources pour entretenir leurs fonctions. Avant la dévaluation, beaucoup de ces autorités locales n'avaient pas perçu leurs salaires pendant des mois. Les préfets ne prélèvent pas ces taxes. Ils semblent en même temps manquer d'autorité pour arrêter le prélèvement de ces taxes par les chefs de canton et les sous-préfets qui s'opposeront aux efforts des autorités centrales en vu de mettre fin à cette pratique. Les communes bénéficient aussi de cette taxe. En ce moment, le Ministère de l'Intérieur reconnaît la commune comme la seule autorité ayant le droit de prélever des taxes sur les denrées alimentaires et a demandé à l'administration territoriale de mettre ce règlement en vigueur.

B. Les Effets des Taxes Locales et les "Quotas" sur la Circulation des Céréales

La persistance des barrières à la commercialisation locale peut être aussi attribuée à la grande incompréhension de leurs effets par les autorités de l'Etat et par les agences des donateurs. Les autorités locales désireuses de maintenir les prix des céréales bas pour protéger les consommateurs locaux, sentent que les limitations sur les ventes permettent d'assurer la disponibilité des céréales pendant la période de soudure. Les donateurs, particulièrement les ONGs impliquées dans les programmes de vente des céréales, ne s'opposent pas aux limitations, parce qu'ils font généralement la promotion du stockage local et non de libre circulation des céréales. Les donateurs et l'Etat ne reconnaissent pas les effets économiques négatifs que créent les restrictions à la circulation des céréales.

Quels sont les effets de restrictions a la commercialisation des céréales? Ces effets diffèrent légèrement selon le type de restriction--une taxe a des effets légèrement différents d'une restriction administrative ou d'un quota--mais ces limitations ont généralement comme conséquences une baisse du prix au producteur, du prix au consommateur local, et une perte de ressources dans les régions où elles sont imposées. Dans ce document, nous résumerons d'abord les effets des taxes locales, puis l'effet des quotas sur la circulation des céréales.

Au cas où les autorités locales imposent des taxes sur le transfert des céréales hors d'une zone donnée, les effets sont les suivants:

- Les prix au producteur sont réduits de presque le montant total de la taxe, donc les producteurs perdent le coût de la taxe même si elle est censée être imposée aux commerçants.
- Les consommateurs locaux bénéficient de la taxe parce qu'elle diminue les prix des céréales localement produites et limite la sortie des céréales de la région.
- La consommation céréalière est encouragée et la production céréalière est découragée dans la région taxée.
- Les motivations sont altérées, ce qui aboutit aux inefficacités économiques et au gaspillage des ressources.
- Les revenus des taxes sont collectés par les autorités locales, mais l'utilisation de ces revenus n'est pas claire.

Aucun commerçant ne peut influencer le prix des céréales de N'Djaména--il doit l'accepter comme tel. Par conséquent, il ne peut pas faire endosser aux consommateurs de N'Djaména le coût d'une taxe commerciale--il ne peut que baisser le prix qu'il paye au producteur. C'est pourquoi, ces types de taxes font plus de mal aux producteurs.

BEST AVAILABLE DOCUMENT

Dans beaucoup des circonscriptions administratives, les autorités locales ne prélèvent pas de taxes sur la sortie des céréales; au contraire, elles imposent des restrictions administratives ou quotas sur les quantités de céréales qui peuvent être transportées hors de leurs régions. Un commerçant doit obtenir une "autorisation" des autorités avant de sortir les céréales. Les effets probables de ces types de restrictions sont:

- La réduction de prix au producteur.
- Les consommateurs locaux sont avantagés parce que les restrictions limitent la sortie des céréales et diminuent les prix dans leur zone de production.
- La consommation céréalière est encouragée et la production est découragée dans la région taxée.
- Les motivations sont altérées; cela aboutit aux inefficacités et aux gaspillages des ressources.
- Aucun revenu de taxe n'est collecté par les autorités locales mais les commerçants qui peuvent obtenir les "autorisations" tirent de grands profits au détriment des producteurs.[1]

Les motivations de ceux qui imposent (ou qui n'ont pas pu s'opposer) les taxes ou quotas à la circulation des céréales sont souvent bonnes--ceux-ci souhaitent empêcher la sortie des céréales de leurs circonscriptions administratives afin d'éviter la carence des produits alimentaires pendant les mois de soudure. Ils imposent habituellement des limitations commerciales quand ils sentent qu'il est probable que leurs circonscriptions administratives soient dans une "situation de déficit" céréalier pendant les mois de soudure. Habituellement, ces décideurs ne comprennent pas tout à fait que les taxes qu'ils imposent se répercutent sur le producteur (parce que les prix des marchés de N'Djaména sont très élastiques par rapport à toutes les autres zones d'approvisionnement), ce qui peut probablement décourager la production à long terme.

Ces décideurs souvent ne comprennent pas bien le rôle des prix en assurant une distribution efficace des céréales des zones d'abondance relative vers les zones de pénurie relative. Ces autorités croient contrôler administrativement les déplacements des céréales plus efficacement que ne le peuvent les signalisations des prix. Au lieu de permettre aux prix élevés d'une préfecture voisine de signaler la pénurie relative et attirer les céréales de leurs circonscriptions administratives, beaucoup d'autorités locales essayent d'empêcher la circulation des céréales hors de leurs zones en déclarant que celles-ci sont "en déficit".

En effet, ceux qui adoptent cette attitude ignorent la nature relative du terme "déficit". Alors qu'il est probable que beaucoup de zones du Tchad soient simultanément déficitaires, certaines zones peuvent être plus déficitaires que d'autres. Dans les zones hautement déficitaires, les prix seront plus élevés que les prix des zones modérément déficitaires, ce qui devrait produire le commerce entre ces régions. Lorsqu'une autorité locale empêche la sortie des céréales d'une zone modérément déficitaire comme Am-zoer et une zone hautement déficitaire telle qu'Arada, elle fait non seulement du mal à ses producteurs locaux mais aussi aux présumés consommateurs affamés d'Arada. Comme les agriculteurs sont découragés de produire des surplus céréaliers pour la vente, la sécurité alimentaire à court-terme est menacée à ARADA et la sécurité alimentaire à long terme est menacée à Am-zoer.

En 1984, une année de sécheresse particulièrement mauvaise, partout au Tchad, les préfets ont empêché la sortie des céréales de leurs circonscriptions respectives. Ces interdictions ont sans doute empêché l'écoulement des céréales vers les régions du Tchad les plus durement touchées par le déficit et la famine, et ont probablement accentué la souffrance dans ces zones.

Notre première recommandation est la mise en vigueur de la loi et de l'arrêt de toutes les taxes de sortie sur les céréales par les chefs de canton, sous-préfets, et les responsables des communes. Le Ministère de l'Intérieur a déjà demandé aux communes de cesser le prélèvement de ces taxes. Toutefois, l'exécution de cette loi sera difficile pour plusieurs raisons. Premièrement, l'Etat, en général, et le Ministère de l'Intérieur en particulier, n'a pas suffisamment d'autorité pour imposer sa volonté. L'insécurité générale, la capacité des sous-préfets de passer outre les ordres de leurs supérieurs hiérarchiques sans être sanctionnés, et la complicité des forces de sécurité dans le prélèvement des taxes illégales rendent l'élimination de ces taxes problématique. Deuxièmement, le retard ou le non-paiement des salaires des fonctionnaires et l'insuffisance des fonds de fonctionnement peuvent forcer ou du moins pousser

[1] Ces profits peuvent mener au développement des relations "spéciales" entre les autorités locales et les commerçants privilégiés.

BEST AVAILABLE DOCUMENT

les sous-préfets et les chefs de canton à prélever la taxe de sortie comme source de revenu pour accomplir leurs devoirs. Les chefs de canton déclarent souvent aussi qu'ils ont besoin de plus d'argent pour recevoir les officiels de l'état en visite et pour payer les serviteurs et les gardes du canton qui ne sont pas officiellement sur le bulletin de paye. On espère que ces problèmes se faciliteront avec la dévaluation.

Finalement, le changement rapide des autorités administratives, surtout au niveau de la préfecture, sape la discipline et affaiblit la chaîne d'autorité. Les sous-préfets ont tendance à rester plus longtemps que les préfets et les chefs de canton, une fois nommés, occupent habituellement leur poste à vie. Le court mandat des préfets ne leur permet pas de connaître leurs districts et d'affirmer leur autorité personnelle sur les sous-préfets et les chefs de canton.

Néanmoins, les tentatives d'instruire le public sur les conséquences néfastes des restrictions administratives sur les déplacements des céréales ont besoin de se poursuivre. Seule la pression populaire de ceux qui ont un intérêt dans un système alimentaire normal conduira à un changement de stratégie politiquement soutenable.

C. Les Barrières Routières

Parmi les nombreux obstacles à la libre circulation des céréales et des autres produits agricoles au Tchad, il y a les barrières illégales et les postes de contrôle le long des routes et à l'entrée de la plupart des villes. Il suffit de voyager entre deux grandes villes du Tchad pour remarquer les nombreuses barrières et les postes de contrôle tenus par une grande diversité de services de l'Etat soit-disant officiels. Tous les camions et de la plupart des voitures font l'objet d'interruptions fréquentes de leur voyage, causant des retards et des coûts financiers sous forme de charges non autorisées.

Les effets économiques des barrières routières sont semblables à ceux des restrictions administratives. Les coûts de transport augmentent directement à cause des taxes officieuses qui doivent être payées (appelées parfois taxes sauvages) et indirectement à cause du prolongement du temps de voyage. Même là où il n'y aurait pas de grands retards en route pour affecter les longs voyages de retour par les camions, la probabilité croissante que les marchands manqueront les opportunités de marché a pour effet d'accroître le risque et la réduction des rendements escomptés au commerce. De plus, certains transporteurs essaient d'éviter toutes les barrières en conduisant de nuit ou en "évitant" les routes, faisant du commerce avec le risque accru d'accidents pour des coûts explicites plus bas aux barrières. Selon l'étude du transport entreprise au Tchad par le DAI en 1993, les paiements des barrières peuvent monter approximativement à 10 % du coût de transport d'un sac de mil sur les routes des marchés hebdomadaires. En ce qui concerne les longues distances sur les routes principales, les paiements des barrières peuvent atteindre 20% du coût de transport d'un sac de céréales (DAI 1993, p.23).

Les coûts élevés ont donc leurs effets à la fois dans les marchés aux producteurs et aux consommateurs, à la fois dans les zones excédentaires et déficitaires ainsi que sur les commerçants et les transporteurs eux-mêmes. Il en résulte des augmentations modestes (mais très répandues) dans les prix des consommateurs et des baisses des prix au producteur. Ces effets se font sentir, quiconque paye les droits illégaux, puisqu'ils agissent comme une taxe avec la dépendance de l'incidence sur les conditions d'approvisionnement et de la demande.[2] Aussi, puisque les retards perturbent à la fois la collecte et la livraison des céréales, il peut en résulter des excédents et des pénuries temporaires conduisant à la stabilité du prix réduit, surtout dans les petits marchés ruraux. Ce qui est plus important, les droits élevés et les coûts de fonctionnement croissant de la part des transporteurs réduisent leurs revenus et diminuent à la fois les motivations des transporteurs et des commerçants. Ceci diminue toute l'efficacité du système de commercialisation. Par conséquent, le système de commercialisation des céréales réagit moins positivement

[2] Généralement, l'augmentation des coûts du transport fait augmenter la brouille entre le producteur et le consommateur. Au point où l'on croit que les prix des consommateurs sont relativement insensibles au changement des conditions du marché, i.e., demande relativement élastique pour les céréales locaux (par exemple si de grandes quantités de céréales étaient importées aux prix stables du marché mondial) puis ce serait les producteurs qui paieraient le gros des frais de transport à travers des prix bas. De même, si l'approvisionnement local en céréales était relativement insensible à ces variations de prix (comme l'indiquent parfois les officiels), les producteurs absorberaient aussi la grande partie du fardeau. Toutefois, aucune de ces conditions n'est réaliste et les consommateurs partagent ainsi une partie de l'augmentation des coûts avec les producteurs

BEST AVAILABLE DOCUMENT

aux différentiels des prix spatiaux qu'il n'en serait autrement, constituant des obstacles à la sécurité alimentaire au niveau régional et national.

Un dernier effet nuisible des barrières routières et leur perturbation du transport est le signe décourageant qu'elles transmettent au système de commercialisation et aux concurrents potentiels. Même si les permis, les droits et d'autres autorisations ne sont pas nécessaires, les barrières routières donnent l'idée que la libre circulation des personnes et des biens est plutôt une activité suspecte qu'originaire. Quand les autorités ne suppriment pas ces taxes de manière officielle, on peut déduire que l'Etat ne supporte pas la libre circulation des céréales. Ceci oblige les commerçants qui veulent se concurrencer à développer "l'expertise en corruption". Cette situation est favorable à ceux qui savent comment traiter avec les agents en poste au niveau des barrières au détriment des commerçants qui connaissent le marché. Les commerçants deviennent moins flexibles à essayer de nouvelles routes alors que les nouveaux ont un obstacle supplémentaire à surmonter pour se lancer dans la commercialisation des céréales. L'effet réduit le nombre des camions qui circulent sur n'importe quelle route. Cette barrière qui est en même temps à l'entrée du transport et de la commercialisation entrave sérieusement l'efficacité de la commercialisation.

L'implication du problème des barrières routières sur la commercialisation céréalière est plus sérieux qu'il ne parait d'une simple analyse de l'effet direct sur les coûts. Bien que les effets directs sur les coûts soient relativement modestes, les barrières augmentent le risque, décourageant ainsi les commerçants et les transporteurs à cause de leur nature intimidante. Elles constituent aussi de barrières d'entrée et entravent la flexibilité des commerçants et récompensant ainsi les commerçants qui "savent jouer le jeu" plutôt que ceux qui connaissent les conditions du marché. Par conséquent, elles retardent l'investissement dans le secteur du transport. De plus elles ont un effet négatif sur la production destinée à la vente parce qu'elles renforcent une perception très répandue que le commerce formel est en quelque sorte suspect. En tous cas, les barrières routières entravent le développement d'un climat positif pour la commercialisation des produits agricole.

Il existe une grande confusion concernant la nature et la légalité de ces barrières routières: la plupart des barrières sont en fait illégales, et même celles qui sont autrement permises sont fréquemment abusées. Les services d'immigration et des douanes existent, bien sûr, à la frontière. A l'intérieur du pays, certains services ont l'autorisation d'établir des postes de contrôle qui ne nuisent pas à la circulation routière, mais supervisent plutôt la circulation, appliquent les réglementations des voies publiques et des véhicules, ou réglementent la circulation des produits spécifiques tels que le bois de chauffe. Dans d'autres cas, pendant un temps limité et dans des régions choisies, la police peut avoir besoin d'arrêter systématiquement la circulation pour des raisons de sécurité. De plus, les barrières de pluies bloquent la circulation sur les routes non bitumées pendant et immédiatement après les pluies pour protéger la qualité de la route.

Toutefois, en pratique, au Tchad les voitures et les camions sont arrêtés par routine et fréquemment aux nombreuses barrières et postes de contrôle permanents et semi-permanents qui ne remplissent pas ces buts légitimes et légaux. L'explication de la prolifération de ces barrières routières se trouve dans l'histoire et est compliquée par les problèmes perpétuels de sécurité et des situations économiques fâcheuses que connait l'Etat.

Le 08 Juin 1993, un décret (Décret N°. 304/PR/93) a aboli toutes les "barrières de contrôle ... anarchiquement implantées". Bien que ce langage semble peu clair sur la question de savoir quelles barrières restent légitimes, le décret menace de punir les contrevenants et donne la responsabilité de sa mise en vigueur aux Ministères de l'Intérieur, Travaux Publics et Transports, et de la Défense Nationale, qui surveillent ensemble presque tous les services les plus communément trouvés aux barrières (excepté le Service des Eaux et Forêts qui est sous l'autorité du Ministère de l'Agriculture). La mise en application du décret gouvernemental a fait l'objet d'une grève initiée par l'Union des Transporteurs (UTT) vers la fin d'Octobre 1993 pour manifester leur opposition aux nombreuses barrières.[1]

[1] Alors qu'elle proteste contre les barrières de toutes sortes, la grève visait particulièrement les retards extraordinairement longs aux frontières du Tchad

BEST AVAILABLE DOCUMENT

Comme partie des enquêtes sur la commercialisation des produits agricoles menées entre janvier et février 1993, les enquêteurs de l'équipe MSMS/AMTT ont suivi l'incidence des barrières routières et des taxes illégales. En travaillant hors des principaux marchés régionaux (Pala, Moundou, Doba, Sarh, Abéché, et Am-timan), les enquêteurs ont sillonné les marchés secondaires de la région à bord des camions transportant des céréales et des commerçants. Ils ont également effectué des voyages sur des axes de longues distances tels que Abéché-N'Djaména et Sarh-N'Djaména. En tout, les données sur les routes ont été collectées dans 11 des 14 préfectures du Tchad. Chaque voyage représente une observation à partir de laquelle les enquêteurs ont tenu une liste de toutes les barrières et des services rencontrés, et les droits payés. Les données ont été collectées pour 385 observations sur un total de 49 axes reliant les marchés secondaires et principaux, et pour 28 observations sur les axes reliant les marchés principaux.

Tableau 1: Axes Courtes Distance/Marchés Grands Centres

Grands Centres	Distance Moyenne (km)	Nbre d'Obs	Nbre Barrières	Nbre Services	Coût Moyen par Trajet (FCFA)	Temps perdu par Trajet (minutes)	Camion Moyen (mt)
Abéché	82	46	2.1	5.3	3,924	26	13
Am-timan	114	7	1.3	1.9	2,071	25	18
Doba	34	99	1.4	2.2	2,047	7	14
Moundou	65	76	2.8	6.0	6,529	21	14
Pala	65	90	1.9	7.6	8,457	14	7
Sarh	123	67	4.8	11.9	10,554	38	15
Moyenne	81	385 (total)	2.5	6.2	6,135	19	13
Moyenne par 100 km		--	3.6	8.7	8,677	26	--

Source: *Guide de Recherche Routière*, MSMS/AMTT.

Pour chaque observation, les données ont été entrées par: le nombre de services; le temps perdu en route; le nombre de barrières; et le coût par voyage. Le Tableau 1 présente les résultats par les principaux marchés pour les axes de courtes distances (définies comme axes reliant les marchés principaux à leurs marchés d'approvisionnement). Les résultats soutiennent l'hypothèse et l'observation générale que le problème de barrières illégales est pire sur les axes les plus fréquentées. La différence entre la zone sahélienne (Abéché et Am-timan) et la zone Soudanienne est considérable. La question de savoir pourquoi la région de Sarh a eu la pire des incidence des barrières en termes absolus est expliquée par les longues distances parcourues dans la région. En faisant des calculs sur une base de 100 kilomètres, Sarh, Moundou, et Pala présentent des taux élevés de barrières, de services et de paiements de taxes. Ceci s'explique par la densité de la circulation dans ces régions. En d'autres termes, l'installation et le fonctionnement des barrières illégales semblent suivre la théorie de la situation économique: les barrières existent dans les régions où elles sont les plus profitables.

Quels sont les groupes les plus responsables pour l'existence des barrières? Seize "services" différents (sans les barrières de pluies) ont été identifiés dont six ont représenté les forces de sécurité (voir Tableau 2). La gendarmerie et divers services de police ont été de loin les services les plus communément rencontrés. Plusieurs d'entre eux représentent des services non-gouvernementaux qui se sont établies elles-mêmes à côté des postes de police ou d'autres services de contrôle. On se doute de la légalité de l'autorité de ces services pour arrêter la circulation par routine. Peu d'entre eux semblent avoir de l'autorité légale pour imposer des droits.[4]

[4] En principe, le BNF prélève un droit de 14 % des charges du transport dont les reçus sont délivrés.

BEST AVAILABLE DOCUMENT

Tableau 2: "Services" Représentés aux Barrières Routières

Nom du Service	% des barrières	Observations
Bureau National de Fret (BNF)	4.3%	Installé à l'entrée principale des plus grandes villes. Collecte de frais.
Brigade (Gendarmerie)	37.9%	Installée à chaque circonscription administrative. Suivi des mouvements des véhicules militaires.
Commis de Charge	1.5%	Réglementation de chargements des véhicules de transport public. Installés aux barrières intercepter les véhicules qui font des chargements en dehors des parc-autos.
Commune/Mairie	4.9%	Agents municipaux locaux, suivi de la collecte des taxes locales. Autonome et légitime.
CRCR	6.7%	Service de sécurité présidentielle. Contrôle des activités politiques.
Douanes	9.2%	Contrôle du mouvement des importations et exportations, Contrôle les fraudes au niveau national.
Eaux et Forêt	1.6%	Contrôle du mouvement des produits des eaux et forets.
"Militaires"	2.1%	Agents en tenue sans affiliation
Mouvement Populaire du Salut	0.1%	Parti Politique
Office National des Routes*	1.7%	Contrôle des barrières de pluie et suivi des mouvements de carburant.
Police: Circulation	20.7%	MIAD: Vérification des pièces et de l'état des véhicules.
Police: Poste	2.3%	MIAD: Vérification des pièces d'identification des véhicules et des passagers.
Police: Renseignements Generaux	2.3%	MIAD: Contrôle général des activités criminelles
Police: Sécurité Territoriale	3.5%	MIAD: Supposée contrôler uniquement les frontières.
Syndicat de Transport	1.2%	Union des Transporteurs
Total Services Observes	2,830	

*Récemment changé en Service National d'Entretien des Routes (SNER)
Source: AMTT/MSMS enquête sur 59 axes.

La liste établie sur les routes de longues et moyennes distances est présentée dans le Tableau 3. Plusieurs facteurs doivent être considérés dans l'interprétation des données. Premièrement, presque toutes les observations ont eu lieu suite à la publication du décret abolissant les barrières de routes irrégulières; on pourrait s'attendre à ce que l'application du décret soit plus stricte le long de ces axes principaux. Deuxièmement, la plupart des camions à bord desquels les enquêteurs ont effectué le voyage étaient de dimension moyenne et n'ont pas connu beaucoup d'arrêt. Bien que ces camions transportent des céréales, il convient de noter que la plupart des céréales sont transportées par des camions plus grands qui circulent moins fréquemment, faisant plusieurs arrêts intermédiaires et mettant beaucoup plus de temps pour arriver à leur destination. Ainsi, nous avons probablement des prélèvement d'échantillons significatifs dans ces données. Enfin, le nombre d'observations sur la plupart des axes est limité à un ou deux.

L'incidence des barrières varie selon la distance. L'axe Abéché-N'Djaména a eu de loin le plus de barrières, de services, de coûts, et de temps perdu. Le coût moyen de 8.636 FCFA par route est dominé par le nombre élevé d'observations sur la route Doba-Moundou, et par la route d'Abéché-N'Djaména. La standardisation des résultats par distance montre des comparaisons intéressantes. Le coût moyen par cent kilomètres parcourus sur les longues route parait plus bas que pour les routes courtes (5.863 FCFA contre 8.677 FCFA); toutefois, le camion de dimension moyenne observé était plus petit aussi (camion de 7 tonnes contre camion de 14 tonnes); le nombre de barrières par cent kilomètres est environ le même (3,4 barrières contre 3,4 barrieres) et le temps moyen perdu par 100 kilomètres et par barrière est légèrement plus bas (24 contre 25 minutes par route, et 7 contre 9 minutes par barriere). Le nombre de services par 100 kilomètres est plus bas également (6,7 comparé à 8,7 services).

BEST AVAILABLE DOCUMENT

Tableau 3: Axes Longue-et Moyenne-Distance par Marché Grand Centre

Point d'Origine	Destination	Distance	Nbre d'Obs	Nbre Barrières	Nbre Services	Coût Moyen par Trajet (FCFA)	Temps Perdu par Trajet	Camion Moyen
Abéché	N'Djaména	882	2	26.5	53.5	28,625	287	7
Bokoro	N'Djaména	305	1	6	10	3,254	49	3.5
Bousso	N'Djaména	305	2	8	17.5	2,675	46	7
Dourbali	N'Djaména	160	4	5.7	10.5	3,763	39	7
Sarh	N'Djaména	560	1	8	12	7,950	13	4
Pala	Moundou	209	1	7	12	2,250	24	2
Doba	Sarh	202	1	2	3	1,200	6	2
Doba	Moundou	105	16	4.1	8.4	9,344	29	27
Moyenne		341	28 (total)	6.5	12.7	8,636	49	7
Moyenne par 100 km				3.4	6.8	5,863	24	

Source: *Guide de Recherche Routière*, MSMS/AMTT.

Le coût moyen de 5.863 FCFA par 100 kilomètres par axe correspond à un camion de 7 tonnes. Un camion de 7 tonnes peut transporter 70 sacs de mil (83 FCFA par sac de mil). En prenant 500 FCFA comme le prix de transport du sac par 100 kilomètres, ce coût de barrière comptabilise 16,8 % du transport du mil. Si les coûts généralement plus bas par kilomètre sur les routes de longues distances sont utilisé (dans l'ordre de 250 FCFA par cent kilomètres), ceci tomberait a 10 % des coûts de transport, indiquant que les barrières ont des effets importants sur les coûts de transport sur des longues distances. Nous croyons que ces estimations minimisent sérieusement les effets des barrières sur les routes de longues distances pour les raisons données ci-dessus. Par contraste, l'étude du transport de l'AMTT a trouvé que le paiement de barrière comptabilise jusqu'à 20 % du prix de transport du mil.

Le Tableau 4 montre l'incidence des barrières sur les routes de courtes distances pendant la période d'avant et après la publication du décret du 08 Juin 1993 abolissant toutes les barrières routières illégales. En regardant la moyenne de toutes les routes,[5] les données montrent une légère baisse du nombre des barrières (de 2,5 à 2,3), une baisse plus substantielle du nombre des services (de 7,3 a 4,8), une décroissance de 22 pour-cent des coûts, et une décroissance semblable de la perte de temps. Des magnitudes semblables de changement sont évidentes quand les statistiques sont standardisées par distance. L'un des rares Tableaux qui n'a pas montré une amélioration a été le coût par service; il est monté de 926 FCFA à 1.104 FCFA,

Tableau 4: Effets du décret du 8 Juin 1993 Changement de Pourcentage, Axes de Courtes Distances

Marchés Principaux	Nbre Barrières	Nbre Services	Coût Moyen par Trajet (FCFA)	Temps Perdu Par Trajet (minutes)
Abéché	22%	44%	31%	57%
Doba	-28%	-40%	-68%	-83%
Moundou	-22%	-50%	-35%	-14%
Pala	11%	-2%	62%	23%
Sarh	24%	-52%	40%	-63%
Moyenne	-12%	-34%	-22%	-28%

Source: *Guide de Recherche Routière*, MSMS/AMTT.

[5] Les données pour Am-timan sont exclus puisque aucune observation n'a été faite après juin.

BEST AVAILABLE DOCUMENT

suggérant que ces services qui ont continué à fonctionner ont maintenu ou ont augmenté leurs collectes de taxes.

L'effet du décret varie selon les régions. Le plus grand impact du décret a été observé dans la région de Sarh, avec la moyenne du nombre de barrières et de services diminuant respectivement de 25 et 52%. les prix ont baissé le plus dans la région de Doba (68%), bien qu'ils aient aussi considérablement chuté à Sarh et Moundou (40% et 35% respectivement). Les barrières, les services, les coûts et le temps perdu ont tous montré une augmentation substantielle sur les routes autour d'Abéché dans le Nord. Les barrières et les coûts ont aussi augmenté dans la région de Pala.[6]

Comme la récente grève des transporteurs l'a démontré, les chauffeurs et les transporteurs sont parmi les groupes d'intérêt les mieux organisés au Tchad. Le Syndicat National des Transporteurs Tchadiens (SNTRT) a assez d'influence pour bloquer la plupart de la circulation au Tchad et du transport routier au Cameroun. Il faudrait souligner que les transporteurs les mieux organisés se soucient particulièrement de la réduction de leurs coûts sur les routes nationales de commerce puisqu'ils gagnent plus argent en envoyant leurs produits manufacturés au Tchad à partir du Cameroun et du Nigéria, au lieu d'envoyer du mil et du sorgho de l'intérieur aux grands centres de consommation du Tchad. Néanmoins, les transporteurs sont des agents cruciaux dans la commercialisation des céréales puisque le transport constitue l'un des coûts importants pour obtenir les céréales auprès des producteurs au profit des consommateurs. L'une des conséquences de la grève des transporteurs a été la nette augmentation des prix du mil à N'Djaména.

Les routiers internationaux et les routiers de longue distance perdent beaucoup plus aux barrières routières. Les transporteurs sont obligés d'emporter de grosses sommes d'argent avec eux pour les imprévus, et de passer beaucoup d'heures supplémentaires sur la route à cause des nombreuses barrières routières.

Mais il se trouve que les contrôles routiers affectent sérieusement toutes les structures de la société, d'où leur grande impopularité. Les marchands de céréales déplorent les barrières routières parce qu'ils doivent payer des coûts de transport élevés et ils sont exposés à de graves risques physiques lorsqu'ils voyagent. Les marchands de céréales ont supporté la grève des transporteurs et ont exigé le démantèlement des barrières. Les voyageurs réguliers souffrent aussi des barrières routières parce qu'elles augmentent le temps requis pour arriver à leurs destinations, et souvent, ils sont soumis à des fouilles par les différentes autorités administratives. Le banditisme et les fouilles opérées par des bandes régulièrement armées contribuent à créer un climat d'insécurité et la crainte décourage la libre circulation des biens et des personnes.

Bien qu'il soit la responsabilité de l'Etat de démanteler les barrières routières illégales, l'exécution effective de cette politique sera difficile pour plusieurs raisons. D'une part, le Ministère de l'Intérieur n'a pas l'autorité suffisante pour forcer les différents services de sécurité surtout ceux sous le contrôle du Président de la République et du Ministère de la Défense, pour éliminer les barrières. Le Président est probablement la seule personne du pays dotée d'une autorité capable d'obliger les forces de sécurité à supprimer les barrières routières. Il peut hésiter de le faire de peur de mécontenter certains des éléments qui l'ont amené au pouvoir. D'autre part, une telle mobilisation pourrait augmenter la popularité du Président et accroitre ses chances de gagner les élections présidentielles. Ensuite, les principaux bénéficiaires des barrières routières sont particulièrement les forces de sécurité qui imposent les taxes irrégulières. Ce qui grève aussi les caisses de l'état est la nécessité de payer l'effectif pléthorique de l'armée tchadienne. Le retard ou le non paiement régulier des salaires aux forces de sécurité fortement armées amène ceux-ci à vouloir utiliser leur pouvoir pour exiger des tributs. Le paiement régulier des salaires et l'imposition d'une discipline stricte sont nécessaires mais pas de conditions suffisantes pour éliminer les barrières routières illégales montées par les forces de sécurité. Enfin, même si les forces de sécurité sont régulièrement payées, et même si elles sont strictement contrôlées et qu'elles lèvent les barrières illégales et cessent de rançonner la population, certaines barrières routières persisteront à cause de la présence des rebelles et des bandits dans plusieurs régions du pays.

---

[6] Des observations dans la région de Pala suggèrent que les barrières là sont moins souvent des structures physique que dans les autres régions du sud, et donc plus difficiles à supprimer.

BEST AVAILABLE DOCUMENT

IV. LE ROLE DE L'ONC

L'Office Nationale des céréales (ONC) a été créée en 1977 avec pour principaux objectifs de constituer et de gérer un stock de sécurité alimentaire en cas d'urgence, distribuer l'aide alimentaire et stabiliser les prix des céréales aux producteurs et aux consommateurs. L'ONC fonctionne comme une Entreprise d'Intérêt Commercial (EPIC) financièrement autonome et sous la tutelle du Ministère du Développement Rural. Théoriquement, ce statut donne aux dirigeants de l'ONC toute la latitude de gérer les activités de l'ONC.

Au début des années 90, l'ONC a clairement démontré son incapacité à remplir son mandat qui consistait à stabiliser les prix des céréales au producteur et au commerçant. Ses petites interventions ponctuelles au marché ont très peu d'impact sur les prix et provoquent alors de grosses pertes. Récemment, l'ONC a réduit son personnel et s'est particulièrement consacrée à la constitution et à la gestion du stock de sécurité alimentaire.

Les opérations actuelles de l'ONC peuvent se caractériser par plusieurs traits dominants:

- L'incapacité chronique de générer des ressources suffisantes à travers la vente de l'aide alimentaire pour couvrir les frais de fonctionnement de base de l'ONC
- L'abandon des objectifs de stabilisation de la sécurité alimentaire.
- Le rôle primordial en tant que gestionnaire des stocks nationaux de sécurité alimentaire gardés dans les entrepôts de l'ONC de la capitale et de l'intérieur.
- Une forte sinon une dépendance totale des donateurs d'aide alimentaire pour constituer et approvisionner le stock national de sécurité alimentaire; et
- Le contrôle de donateurs des grandes décisions relatives aux stocks de sécurité alimentaire.

Le principal organe de prise de décisions concernant la distribution de l'aide alimentaire et des stocks nationaux de sécurité est le Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et l'Aide d'Urgence (CASAU). Les représentants de l'ONC, de quelques Ministères et Services (e.g. Développement Rural, Intérieur, Santé Publique, les bailleurs de fonds, les ONG au Tchad en sont membres). Alors que CASAU prend des decisions par consensus, l'USAID/TCHAD, en tant que fournisseur principal d'aide alimentaire au pays exerce une forte influence sur la prise des décisions de CASAU. Le CASAU dispose aussi de comités d'action régionaux et locaux qui travaillent avec le Système d'Alerte Précoce (SAP) et avec les équipes mobiles de surveillance nutritionnelle, pour mettre à la disposition de CASAU les renseignements concernant les régions et les populations à risque du fait des mauvaises récoltes ou de la pénurie alimentaire.

Sous le régime de Habré, l'ONC était une organisation hautement politisée et soumise à de fortes pressions externes de la part du président qui pouvait s'approprier toutes les ressources de l'ONC. Durant cette période, l'ONC a vendu des céréales provenant de l'aide alimentaire aux commerçants agréés, et elle a vendu des sacs de céréales aux fonctionnaires et aux militaires à crédit. Les commerçants affiliés au parti politique de Habré et qui étaient membres de l'Union Nationale des Commerçants du Tchad (UNACOT) ont toujours bénéficié des contrats.

La vente des sacs de céréales aux fonctionnaires et aux militaires était suivie de faibles taux de remboursement et de gros déficits de fonctionnement. En outre, les militaires ont commandé de grosses quantités de céréales sans paiement. Les militaires doivent toujours à l'ONC 200 millions de francs CFA pour les céréales achetés avant 1991.

Les autres groupes affiliés à l'ONC étaient les paysans producteurs qui vendaient du mil et du sorgho à l'ONC lorsque cette dernière intervenait pour stabiliser les prix des producteurs. Dans certaines régions, les dirigeants de l'ONC ont promis acheter des céréales auprès des associations et groupes de paysans producteurs. Pour la plupart, les promesses n'ont pas été respectées au moment où l'ONC se désengageait de la stabilisation. Malgré la récente politique de l'ONC de restreindre ses activités à la gestion du stock national de sécurité et à sa participation au système de distribution de l'aide alimentaire, les groupes producteurs continuent à considérer l'ONC comme un client potentiel pour leur surplus de céréales et comme fournisseur des services de commercialisation.

BEST AVAILABLE DOCUMENT

Bien qu'une enquête de vente de gros des céréales relative aux attitudes du commerçant vis-à-vis de l'ONC indique que 50% des personnes interviewées considèrent l'intervention de l'ONC dans le marché comme nocive à leurs intérêts, beaucoup de commerçants ne trouvent pas que cela constitue une menace réelle pour plusieurs raisons: Premièrement, l'ONC ne fournit pas assez de céréales pour couvrir le marché. Donc, il n'a pas beaucoup d'impact sur les prix du marché. Deuxièmement, s'il proposait des céréales à un prix plus bas que celui du marché, l'ONC avait souvent de difficulté à vendre ses stocks parce que les céréales étaient souvent de mauvaise qualité. Troisièmement, beaucoup de commerçants grossistes de céréales ont établi de bons contrats avec l'ONC en vendant les céréales de l'aide alimentaire ou en achetant les céréales mis sur le marché par l'ONC à cause de la collusion entre les autorités de l'ONC et des commerçants ayant de bonnes relations politiques. Enfin, les commerçants grossistes de céréales bien avertis pouvaient employer de leur bonne connaissance des marchés pour programmer l'achat et la vente des céréales au détriment des interventions de l'ONC.

La réduction du rôle de l'ONC dans la réglementation des prix du marché à travers les achats saisonniers et les ventes de céréales, le fait que l'ONC ne vendra plus de céréales à crédit aux fonctionnaires et aux militaires, et le contrôle strict opéré par les donateurs sur la distribution de l'aide alimentaire, tout cela a réduit la portée de la corruption et a mis l'ONC et les commerçants de céréales sur presque un même niveau d'affaire. Les autorités de l'ONC prétendent que depuis 1991 les demandes de contrat auprès de l'ONC par les commerçants de céréales sont devenues très compétitives et les décisions sont prises sur des critères strictement économiques plutôt que politiques ou basés sur des relations sociales et familiales. Cependant, certains commerçants prétendent que hautes autorités de l'ONC continuent d'accepter les ristournes en attribuant des contrats aux commerçants dont les offres ne sont pas toujours très compétitives.

Il semble se dégager un consensus selon lequel l'ONC devrait survivre avec son activité principale, à savoir la gestion de stock national de sécurité alimentaire. Si l'ONC était complètement supprimé, le Tchad ne dépendrait exclusivement que secteur privé à savoir, les commerçants de céréales et les banques de céréales communautaires locales pour constituer le stock national de sécurité alimentaire. Il dépendrait aussi des donateurs pour importer de grosses quantités d'aide alimentaire d'urgence au cas où les récoltes soient mauvaises. Même si le secteur privé pourrait constituer de stocks suffisants pour couvrir les besoins nationaux en céréales pendant les années normales, en cas de mauvaise récolte généralisée le Tchad dépendrait des donateurs, des procédures longues, coûteuses et lourdes pour importer et distribuer les céréales aux régions et aux populations sinistrées. Même en périodes normales, le secteur privé pourrait ne pas répondre aux besoins minimums dans certaines régions par manques de céréales, ou par manque d'aides financières substantielles aux commerçants pour approvisionner ces régions. En plus, certaines aides alimentaires sont destinées aux populations ciblées qui sont peut-être trop pauvres pour acheter les céréales aux marché même lorsqu'elles sont disponibles. Etant donné ces circonstances, il est raisonnable de garder l'ONC comme principal gestionnaire des stocks nationaux de sécurité alimentaire.

Pour sa survie l'ONC devra générer des ressources suffisantes afin de couvrir ses coûts de fonctionnement parce que l'etat des finances publiques ne permet pas de subventionner les activités de l'ONC. L'ONC a déjà réduit les coûts en limitant ses activités et en réduisant les possibilités de grosses pertes en ne plus vendant à crédit. L'ONC pourrait aussi diminuer les coûts par la réduction du personnel. Ceci pourrait se faire en fermant les entrepôts de l'intérieur dans la régions où l'aide alimentaire pouvait être nettement fournie par le secteur privé et les ONG, même pendant les périodes de sécheresse ou dans les régions qui sont de loin moins susceptibles de connaître de pénurie. La centralisation de tous les stocks alimentaires à N'Djaména pourrait permettre à l'ONC de fermer les entrepôts locaux et de réduire le personnel. Par ailleurs, cela ralentirait le processus de distribution alimentaire pendant les périodes de crise alimentaire et exigerait des niveaux de gestion beaucoup plus élevés pour maintenir la qualité des stocks alimentaires. Même avec de telles mesures il est douteux que l'ONC puisse se suffire tout seul au plan financier.

Certaines ONG et les promoteurs des organisations de développement de base considèrent la gestion des greniers communautaires et les banques de céréales par la famille et par la communauté comme des alternatives viables vis-à-vis de l'ONC et les commerçants de céréales privés. Certains donateurs et experts considèrent la question de l'efficacité relative et de l'éventuelle gestion des banques de céréales par la communauté d'un point de vue idéologique. Donc, certains supporters des banques de céréales trouvent que

AVAILABLE DOCUMENT

les commerçants exploitent les producteurs en achetant à bon marché et en revendant cher et en imposant des taux d'intérêt exorbitants lors de l'extension du crédit. Ils trouvent aussi que les banques céréalières libèrent les paysans du joug des commerçants. Par ailleurs, pour certains partisans du libre marché, le commerçant est de manière intrinsèque loin d'être efficace et sensible aux conditions du marché et à la gestion communautaire de la banque de céréales. Il peut connaitre une faillite du fait des coûts de transactions, du manque de motivation individuelle, et de l'introduction des critères non économiques au processus de prise de décisions.

Toujours est-il que les banques de céréales ont des objectifs principaux différents des stocks nationaux de sécurité: les greniers communautaires et les programmes de banque céréalières sont principalement destinés à augmenter les revenus du paysans en accordant de crédits aux producteurs pour qu'ils n'aient pas à revendre aux plus bas prix à la récolte et acheter les céréales à des prix plus élevés pendant la soudure. Naturellement, on s'attend à ce que les banques de céréales génèrent des profits qui seront repartis entre les membres et aussi pour et aussi pour financer les projets communautaires.

Etant donné leurs objectifs différents, il est possible de supporter à la fois les banques de céréales et les ONG en tant que composantes des programmes de sécurité alimentaire. Cependant, les donateurs impliqués dans la promotion d'un stock national de sécurité alimentaire devraient accorder plus d'attention à l'ONC en tant que principal instrument pour l'exécution d'un programme au niveau national.

V. ROLE DES COMMUNES DANS LES MARCHES DE CEREALES

Les plus grands marchés de céréales du Tchad se trouvent dans les villes qui ont le statut de commune urbaine. Il y a une certaine symbiose entre la commune en tant qu'organe de l'Etat et les marchés. La commune organise les marchés, maintient l'ordre public, et fournit les produits courants et les services nécessaires au bon déroulement du marché. Au même temps, les marchés et les autres taxes sur le commerce génèrent des revenus au financement des services de la commune. Il va sans dire que les deux institutions sont mutuellement dépendantes. Une baisse des activités du marché réduit l'éventuelle taxe de base de la commune et rend plus difficile le financement des services de la commune. Lorsque les communes ne peuvent pas maintenir correctement les infrastructures de marché ou assurer l'ordre public, l'efficacité du marché tend aussi à diminuer. Un marché florissant et en expansion peut générer plus de revenus pour la commune qui en retour, peut les utiliser pour améliorer l'infrastructure urbaine et les services publics qui facilitent l'accès et réduisent les coûts des activités commerciales.

Une meilleure compréhension de la relation de symbiose entre la commune et le marché peut contribuer à l'élaboration des politiques qui sont mutuellement avantageuses à la fois pour la commune et les opérateurs économiques impliqués dans les transactions des marchés de céréales urbains.

Les taxes et frais relatifs aux activités commerciales constituent une grande part des revenus de la commune. Ils se divisent en deux grandes catégories: (a) les frais généraux et les taxes payées par les hommes d'affaires tels que les patentes, les licences, les permis pour les détenteurs de charrette à bras et (b) les taxes imposées aux marchés elle-mêmes tels que les frais de location des états, les frais de parking pour les gros véhicules, et les taxes imposées sur les produits alimentaires entrant ou quittant la commune. L'analyse du budget dans plusieurs villes montre que les taxes au marché et celles prélevées sur les produits alimentaires constituent une source importante de revenus. La plupart de ceux qui paient les taxes et les frais les considèrent comme très coûteux tout en insistant qu'ils bénéficient de peu de service pour l'argent qu'il paient. Par contre les autorités de la commune se plaignent du fait que les revenus ne sont pas suffisante pour leur permettre d'offrir les service publics de base.

La commune devrait chercher à agrandir sa base de taxe et mobiliser d'autres sources éventuelles de revenus pour couvrir le coût de prestation et d'extension des services de la commune. Ceci pourrait déboucher sur une réduction des taxes du marché ou sur une extension des services de la commune pour le marché. Par exemple, à N'Djaména l'immobilier et le bureau de taxe de location génèrent moins de revenus que les patentes, les licences, et les frais de marché malgré la grande population de N'Djaména, le nombre de logements modernes relativement important, et les structures de bureau. Le volume des revenus de la commune peut être augmenté sans autre taxe sur le commerce en général et le marché en particulier en prenant les mesures suivantes: Elargissement de la base de taxe, atteindre de meilleurs taux de

BEST AVAILABLE DOCUMENT

recouvrement des taxes civiques et autres taxes en vigueur et s'assurer que les taxes collectées par le trésor au profit de la commune lui reviennent au lieu qu'elles soient transférées au trésor public pour être utilisées à des fins jugées utiles par l'état.

En considérant ce dernier aspect, les taxes de patente et de licence collectées par le Ministère des Finances sont versées au Trésor. Le budget communal de 1993 de N'djaména exige que ces taxes génèrent 190 millions de FCFA et que les taxes collectées par le Service Central des Impôts rapportent 459 million de FCFA. A ce jour, la plupart de ces taxes restent dans le trésor, occasionnant ainsi des pertes sur les recettes de la commune. Par ailleurs, les interviews auprès des autorités communales de Moundou et Sarh montrent que les autorités du Trésor étaient disposés à transférer les fonds de la commune directement au trésor régional de la commune. Même à Moundou, le Trésor a avancé des fonds à la commune pour lui permettre de combler son déficit et de payer ses employés à temps. Contrairement à la situation des employés de l'état qui ont des difficultés de paiement de leurs salaires, les employés de la commune de Sarh et de Moundou sont généralement payés à temps ou avec de petits retards.

L'une des importantes sources de revenus des communes de l'intérieur directement liées à la commercialisation des céréales est la taxe de sortie sur les produits alimentaires entrant et sortant de la ville. Comme nous l'avons expliqué plus haut, cette taxe n'est pas légale et comporte des impacts négatifs sur l'efficacité du commerce alimentaire.

Pour le moment, il y a relativement une faible collaboration entre les autorités communales et les différent agents économiques impliqués dans la commercialisation des céréales, au sujet de la manière d'améliorer les conditions du marché pour les rendre plus efficace. Les opérateurs du marché ne sont généralement pas consultés par les autorités communales et ils sont peu représentés dans l'organe communale de prise de décisions qui est dominé par les autorités administratives.

A Moundou, le Maire a récemment crée un Comité de Vigilance composé de 15 commerçants locaux et quatre personnalités de la police municipale pour contrôler le marché et contribuer à la collecte des taxes alimentaires. Dans cette perspective, la commune a enregistré une forte participation d'hommes d'affaires locaux, plus pour la collecte des taxes que pour solliciter les moyens d'améliorer les conditions de marché. N'Djaména a un Comité de Planification Urbaine présidé par le Ministre des Travaux Publics. Des 20 membres du Comité, seulement trois sont Ministres ou Directeurs des services du gouvernement central. Alors que l'une des grandes tâches du Comité de Planification Urbaine consiste à planifier le développement de N'Djaména, il n'y a aucune référence spécifique pour planifier l'organisation et le développement des grands marchés de N'Djaména.

Afin de remédier au manque de collaboration parmi les autorités communales, les hommes d'affaires et les habitants des villes concernant les moyens d'améliorer les marchés locaux, il serait utile de créer des Associations pour l'Amélioration des Marchés dans les Communes. Ces Associations ne seraient pas des organes officiels formels, mais des organisations privées ou semi-privées comprenant les représentants de la commune, le comité de gestion de la commune et le préfet comme membres de plein droit, les représentants des différents groupes du marché--les grossistes, les détaillants, les transporteurs, les chargeurs, les producteurs, etc. et les représentants de la communauté en général qui pourraient défendre les intérêts des consommateurs. L'Association remplirait les fonctions suivantes:

- Fournir un échange d'informations entre les autorités communales, les milieux d'affaires, et les citoyens locaux concernant le fonctionnement des services de la commune, l'utilisation de l'argent de la taxe pour offrir ces services, la qualité des services touchant le marché, les prix des marchés dans d'autres parties du pays, et les besoins des différents intérêts au marché.
- Organiser un forum pour planifier l'amélioration du marché.
- Dégager les moyens pour mobiliser les ressources financières et humaines locales afin d'améliorer les conditions de marché et le climat d'affaire local; et
- Fournir un mécanisme pour résoudre les conflits entre les autorités communales, gouvernementales, les hommes d'affaire locaux et la commune urbaine.

Au niveau national, l'on peut mettre sur pied une Commission Nationale pour l'Amélioration des Conditions du Marché qui comprendrait les représentants du marché communal local, les associations d'amélioration qui auraient les mêmes objectifs, et permettre l'échange de vues et d'idées. De telles

BEST AVAILABLE DOCUMENT

associations pour l'amélioration des marchés pourraient être créées pour promouvoir le développement du marché hebdomadaire dans les villages où se tiennent les marchés hebdomadaires. La composition de ces associations comporterait les chefs de cantons, le sous-préfet, les représentants des ONG, ceux des villages et des groupes d'affaire d'intérêts divers impliqués dans le marché hebdomadaire. Enfin, l'élection des autorités municipales avec des maires choisis par la population et les conseillers municipaux amènerait la commune à être beaucoup plus sensible aux besoins de la communauté en général et à ceux des hommes d'affaire locaux en particulier.

VI. CONCLUSION

Alors que la détermination de l'Etat tchadien d'empêcher des barrières routières illégales et les taxes de sortie est importante et quelque peu efficace, d'autres mesures sont nécessaires. Le contrôle de l'incidence et de la gravité des barrières par les associations des commerçants, les syndicats et les transporteurs et par les média apporterait de lourdes contraintes aux prétendues autorités qui gèrent les barrières. Etablir une liaison entre le Ministère de l'Intérieur et ces groupes dans le but de rapporter et de publier les problèmes des barrière est une bonne manière de rassurer les victimes des barrières et d'encourager le contrôle du secteur privé.

Les autorités locales peuvent s'engager si elles sont bien informées des conséquences néfastes des barrières et des taxes sur la circulation des céréales. Il se peut que certains ignorent la fréquence ou les coûts réels impliqués. D'autres peuvent ignorer les effets nuisibles de ces conséquences sur le commerce régional et général. Dans tous les cas, une campagne qui implique les autorités locales dans l'effort de démantèlement des barrières connaitra éventuellement plus de succès que celle lancée et dirigée de N'Djaména.

Il est évident que les autorités responsables des services qui gèrent les barrières et prélèvent de taxes illégales doivent faire un travail meilleur en censurant les pratiques abusives. Cependant la légitimité même des barrières légales peut être remise en cause. Un environnement où des agents armés et des postes de contrôle autorisés sont la règle encourage facilement l'établissement des barrières illégales et des taxes, et permet à la corruption de s'installer et de gagner du terrain. Le gouvernement devrait se fixer pour objectif d'éliminer tous les postes de contrôle, cibler les services spécifiques pour un démantèlement immédiat. Une commission inter-ministérielle devrait être créée pour élaborer une série d'instructions spécifiques.

Malheureusement, jusqu'à ce que les causes latentes du prélèvement illégal des taxes et celles des barrières soient abordées (insécurité, faible performance économique, etc.), il est peu probable que le problème soit complètement supprimé. Le gouvernement et le secteur privé doivent être vigilants dans leur tentatives de les supprimer. On peut minimiser les barrières en les dénonçant constamment, en informant les autorités locales de leur illégalité et de leurs conséquences néfastes, et en encourageant les commerçants et les transporteurs à adresser des protestations officielles. Jusqu'à ce qu'un effort beaucoup plus concerté soit entrepris pour compléter la simple (mais importante) mesure d'interdiction par un décret du gouvernement, les barrières constituent un problème qui continuera à menacer dangereusement le commerce agricole au Tchad.

Dans la limite de ses moyens l'AMTT peut apporter une importante contribution au renforcement des institutions tchadiennes liées à la commercialisation du mil et du sorgho en prenant les mesures suivantes:

- Premièrement, les effort du SIM pour promouvoir la collecte et la diffusion de l'information concernant les conditions de marché et les prix devraient être renforcés et multipliés.

- Deuxièmement, une plus grande transparence dans les opérations du gouvernement concernant la commercialisation de céréales est nécessaire. Les mesures appropriées pourraient comprendre: soumettre les comptes de l ONC à un examen minutieux du public, accroître la crédibilité de l'ONC au sein du public en général et parmi les commerçants de céréales en particulier; publier et diffuser des règlements et des programmes de taxations touchant la commercialisation des céréales dans les langues locales. Ceci pourrait clarifier les régles et faire savoir au public si les mesures appliquées par le gouvernement sont légales ou non.

BEST AVAILABLE DOCUMENT

- Troisièmement, l'AMTT peut promouvoir la création des Associations pour l'Amélioration des Marchés (MPAS) dans les communes urbaines ou dans les villages dotés d'importants marchés hebdomadaires. Ces associations (MPAS) pourraient jouer les rôles suivants: fournir un échange d'informations parmi les participants au marché; fournir un forum pour planifier les améliorations de la commercialisation; servir de moyens de mobilisation des ressources locales financières et humaines pour améliorer les marchés locaux; et proposer un mécanisme afin de résoudre les conflits entre les autorités communales et gouvernementales, entre les vendeurs de céréales locaux et les hommes d'affaires impliqués dans la commercialisation de céréales, et entre les consommateurs ruraux et urbains.

- Enfin, l'AMTT (ou des études initiées par d'autres Projets USAID ou autres donateurs) pourrait aider à déterminer les sources alternatives de revenus locaux pour les services communaux afin d'alléger le poids de la taxe sur le commerce.

BEST AVAILABLE DOCUMENT