

Les interventions de l'Etat dans la commercialisation des céréales (Tchad)

Claude Arditi
Anthropologue

Des Offices céréaliers, financés par l'aide internationale, ont été créés dans les années 1960 avec l'objectif de réguler le commerce des grains dans plusieurs pays africains francophones ayant une partie plus ou moins importante de leur territoire située en zone sahélienne. La présence de la puissance publique dans ce secteur sensible s'inscrit dans une longue série d'interventions dans l'économie qui a caractérisé les années qui ont suivi l'indépendance des pays africains. Pourtant, déjà pendant la période coloniale diverses tentatives de même nature avaient conduit l'État à instaurer les « greniers de réserve »¹, les « sociétés africaines de prévoyance » (SAP), puis les « sociétés indigènes de prévoyance (SIP) ». Les greniers de réserve avaient pour but, dans les régions sahéliennes caractérisées par d'importants aléas climatiques, la constitution, à la récolte, de stocks de céréales et leur conservation jusqu'à la période dite de « soudure » afin de les restituer ensuite à leurs propriétaires.

¹ L'idée que l'État devait jouer un rôle régulateur dans la commercialisation et dans la répartition des céréales existe depuis longtemps. Pour s'en tenir au continent africain, si la liberté totale du commerce des grains est attestée de manière générale dans le monde musulman, le souverain possède pourtant un droit de régulation nommé *hisba* qu'il met parfois en pratique lorsque des pénuries ou des hausses de prix surviennent. Il fait alors mettre en vente à bas prix ses réserves de céréales pour réguler le marché. Si le phénomène est attesté au Maroc au XVIII^e siècle (Rosenberger, 2001), il serait intéressant de l'étudier dans les royaumes musulmans du Soudan central.

Ces interventions étatiques visaient à transformer le comportement des agriculteurs, jugé imprévoyant par les administrateurs coloniaux. En effet, d'après ces derniers, certaines années les paysans pouvaient consommer, et parfois vendre, la totalité de leur production de céréales, se trouvant ensuite totalement démunis. Même les années de faible production les paysans étaient souvent obligés de vendre des céréales, en l'absence de culture de rente, pour s'acquitter de l'impôt de capitation qui était devenu exigible en argent.

Dans les greniers de réserve créés par le pouvoir colonial, les céréales étaient conservées dans un seul silo, parfois en métal, par village. Cette pratique était donc en rupture totale avec les pratiques paysannes caractérisées, quant à elles, par l'utilisation de greniers familiaux en pisé qui permettaient une conservation des grains parfois pendant plusieurs années. Ce type de grenier était le plus souvent, en pays musulman, géré par un marabout qui pouvait en général lire et écrire un peu l'arabe. Il devait pourtant gérer cette nouvelle institution en exécutant à la lettre les directives de l'administration. Ces actions se sont souvent soldées par des échecs qui eurent pour cause aussi bien leur conception erronée que les conditions politiques et économiques dans lesquelles elles furent mises en œuvre. Elles furent souvent assimilées à de nouvelles réquisitions de l'administration et entraînèrent des réactions paysannes parfois très vives.

Les aléas climatiques, caractéristiques du milieu sahélien, ont pour conséquence de faire se succéder périodes d'abondance et de disette, voire de graves famines imprévisibles. Afin d'en atténuer les effets, les agriculteurs de ces régions avaient su mettre en œuvre, grâce à un savoir multiséculaire, diverses pratiques. Ils disposaient de nombreuses variétés de mil et de sorgho qui étaient utilisées en fonction des conditions climatiques et pédologiques locales et de greniers pour les conserver durant plusieurs années. La cueillette de graminées sauvages, de fruits et la pratique de la chasse leur permettaient aussi de survivre dans ces situations difficiles (Creac'h, 1993).

Les conditions écologiques, historiques et sociologiques qui caractérisent les sociétés sahéliennes ne furent, en réalité, jamais vraiment prises en compte dans leur complexité par ceux (administrateurs et/ou développeurs) qui désiraient en améliorer le fonctionnement. Au contraire, la tendance à simplifier à l'extrême la

réalité², qui caractérise encore de nos jours de nombreuses opérations de développement, ne retint à l'époque que l'existence de périodes de soudure durant lesquelles le prix des céréales, du fait de leur rareté, augmentait sur les marchés urbains pour redescendre ensuite après la récolte. Ce schéma idéal et simpliste supposait l'existence de cycles de prix réguliers que la création de stocks de grains adéquats et leur mise en circulation devaient pouvoir aisément contrarier. Il oublie totalement que la succession de deux ou trois bonnes récoltes, bien que rare dans ces régions, puisse se traduire par des prix constants voire, des baisses des prix des céréales durant la période de « soudure ».

Pour l'avoir ignoré, les Offices céréaliers, financés par l'aide internationale, se sont à diverses reprises retrouvés avec d'importants stocks qu'ils ont dû brader ou vendre à crédit, car leur conservation pendant plusieurs années aurait été trop coûteuse. Pour des raisons similaires, les banques de céréales dont la conception est voisine de celle des greniers de réserve de la période coloniale n'ont pas connu le succès escompté³. Leur création a été pourtant encouragée par les organismes d'aide tels que la FAO et des ONG, d'abord au Burkina Faso et par effet de mode dans les autres pays du Sahel. Ces banques ont, en réalité, connu de nombreux échecs et Berg signale que sur les 124 créées au Burkina avant 1985, 72% avaient disparu quelques années plus tard (Berg, Kent, 1991, p. 52).

Le cas de l'Office national des céréales du Tchad de 1984-1990 va nous permettre d'illustrer notre propos. En effet, cet organisme créé en 1978 fut précédé d'autres structures étatiques similaires. Il a dû interrompre totalement ses activités pendant plusieurs années à cause de la guerre qui a sévi dans le pays et des événements de décembre 1990 (chute d'Hissène Habré). Le changement de pouvoir qui en a résulté a eu, une fois encore, des effets négatifs sur le fonctionnement de l'Office (pillages, disparition de matériel, de fonds, et de documents).

² Ces attitudes sont souvent liées au fait que les sociétés africaines sont qualifiées (de) ou pensées comme simples par les « experts » en développement.

³ Voir l'article d'André Teyssier *et al.*, dans cet ouvrage.

Nous décrivons en premier lieu les réseaux de commercialisation privés parce que, d'une part, ils préexistaient à la création de l'Office et que, d'autre part, ils continuent à satisfaire les besoins en céréales de la majeure partie des citadins et des éleveurs vivant dans des régions structurellement déficitaires. Nous analyserons ensuite les conditions dans lesquelles l'ONC est intervenu sur le marché céréalier et quels ont été ses résultats.

■ La production de céréales et la localisation des zones excédentaires

Les principales céréales produites au Tchad sont le mil et le sorgho dont il existe de nombreuses variétés et qui constituent l'essentiel de la ration alimentaire de la majeure partie des habitants. Le riz, le maïs et le blé sont aussi produits et consommés mais jouent encore un rôle secondaire dans l'alimentation. Par contre, la consommation de pain paraît se développer, principalement en ville, ce qui a pour conséquence d'augmenter les importations de blé et d'accroître le déficit de la balance des paiements.

Que ce soit en matière de production, de commercialisation ou de consommation, on ne dispose pas de données qualitatives ou quantitatives fiables et les progrès réalisés dans ces domaines sont très lents. En leur absence, les décisions de l'Office, c'est-à-dire l'achat et la vente de céréales (type, quantité, etc.) sont arbitraires et ne résultent jamais d'une connaissance des conditions du marché, des habitudes alimentaires et du pouvoir d'achat des citadins ou des habitants des zones structurellement déficitaires. En outre, une connaissance très insuffisante des flux céréaliers et de la localisation des zones excédentaires a été à l'origine d'achats en zone soudanienne à des prix élevés et à une grande distance de la capitale, qui est le principal lieu dans lequel est concentrée la demande solvable. En conséquence, ces céréales n'ont le plus souvent pas pu être revendues car leur prix était excessif.

La commercialisation des céréales

Les commerçants ont, quant à eux, l'habitude d'effectuer des achats plus importants et meilleur marché dans la zone sahélienne, proche de N'Djaména. Cette dernière correspond aux préfectures du Chari-Baguirmi, du Guéra et du Salamat, et joue depuis plus d'un demi-siècle un rôle de premier plan dans l'approvisionnement de N'Djaména et des zones pastorales. Ceci s'explique en partie par le fait que les premiers axes routiers y ont été ouverts à partir des années 1930 et que, malgré un certain développement de la culture de l'arachide à partir de 1950, la zone sahélienne s'est spécialisée dans la production de céréales. Du fait de l'existence de terres favorables au berbéré⁴ (Salamat), on peut y obtenir deux récoltes annuelles de céréales, et la proximité de la capitale (qui est en moyenne, à l'exception du Salamat, à environ 300 km des principaux lieux d'achats des commerçants de N'Djaména) permet, malgré l'absence de routes bitumées, des frais de transport acceptables.

Les commerçants effectuent la majeure partie de leurs achats de céréales sur la base d'un système complexe de rabatteurs et d'intermédiaires (Arditi, 1990). Ceux-ci sont en général en position de force vis-à-vis des paysans car ils leur fournissent, parfois à crédit, aussi bien des produits alimentaires (sucre, thé, etc.) que des biens manufacturés (tissus, vaisselle, etc.) ou de l'argent qui seront remboursés, avec des céréales, à la récolte. Ceci permet de contourner l'interdit islamique du prêt d'argent à intérêt. Toutes les transactions sur les produits agricoles sont effectuées en utilisant des mesures de volume appelées du terme générique « koro ». L'utilisation d'un type de mesure plus ou moins grand, dépend au même titre que le prix, du rapport de force entre les parties en présence. Un tel système, très fréquent en Afrique subsaharienne, consiste à acheter au producteur à l'aide d'une grande mesure et à vendre au consommateur avec une plus petite, la notion de poids n'intervenant jamais.

⁴ Sorgho repiqué ; voir Christine Raimond dans cet ouvrage.

Les commerçants sont le plus souvent issus de familles exerçant leurs activités depuis plusieurs générations. Ils ont mis en place avec le temps des réseaux efficaces et diversifiés qui opèrent sur plusieurs pays, ce qui implique en général le passage d'une zone monétaire à une autre. Ces marchands musulmans ne limitent jamais leur négoce au domaine des céréales dans la mesure où leur réseau est engagé dans le commerce de nombreux produits agricoles (arachides, oignons, dattes, etc.), du natron, du bétail, du poisson, etc. Les plus riches ont investi dans les biens immobiliers et les transports. Leur non-spécialisation constitue un élément capital de leur stratégie et leur permet de s'adapter à des conjonctures climatiques, économiques et politiques aléatoires. L'espace économique dans lequel interviennent les commerçants et hommes d'affaires les plus entreprenants s'élargit sans cesse et comprend l'Europe et le Moyen-Orient (importations de produits manufacturés asiatiques) (Arditi, 1999).

A contrario nous montrerons que la spécialisation de l'Office dans les céréales constitue sa principale faiblesse, aggravée par le fait que, conformément à sa dénomination, cet organisme n'intervient, contrairement aux commerçants, qu'à l'intérieur des frontières du pays et qu'aucune tentative de coordonner ses actions avec celles des structures étatiques similaires des pays voisins n'a jamais été envisagée dans la sous-région.

Les réseaux marchands sont aussi parfaitement bien adaptés à l'atomisation de l'offre en céréales grâce au système de collecte en milieu rural. La demande, principalement urbaine, est quant à elle satisfaite car les divers marchés quotidiens de N'Djaména proposent les principales céréales produites au Tchad et dans les pays voisins, au détail (par koro ou dans des mesure plus petites) ou en gros (par sac). Ce système permet de répondre efficacement à la diversité des besoins des citoyens alors que le conditionnement en sac de 100 kg pour les céréales locales ou de 50 kg pour l'aide alimentaire (maïs, blé) proposé par l'Office⁵ s'est heurté en permanence à la faiblesse du pouvoir d'achat de la majeure partie des citoyens⁶.

⁵ Le poids des sacs vendus par l'Office n'est vérifié que pour 10 % des quantités achetées.

⁶ A cause de la participation à l'effort de guerre entre 1982 et 1990.

L'Office national des céréales

L'ONC fut créé au Tchad en 1978 avec des objectifs tout à fait semblables à ceux des organismes similaires dont disposaient déjà depuis plusieurs années d'autres pays Sahéliens, et à la suite d'expériences antérieures peu probantes réalisées dans le pays. Ainsi, dans les années 1950, il existait déjà à Fort-Lamy une Société indigène de prévoyance urbaine (Sipu) qui, grâce à la cotisation de ses membres et des prêts de l'Administration, se proposait de réguler les cours des céréales en achetant les céréales à la récolte afin de constituer des stocks, et de les mettre ensuite en vente dès que les prix augmentaient. C'est exactement sur le même principe que reposent les interventions de l'ONC qui visent à stabiliser les prix au producteur et au consommateur.

Les consommateurs urbains, particulièrement les fonctionnaires, apparaissent dans une telle vision comme les principales victimes des fluctuations de prix, vu l'importance des achats de céréales dans les budgets familiaux. Au contraire, les commerçants sont perçus comme les principaux bénéficiaires en tant que responsables de hausses de prix « anormales » qui leur garantiraient d'importants profits. La faiblesse des données statistiques disponibles, qui ne concernaient que les prix à la consommation, et l'absence de prise en considération de la notion de filière dans son ensemble n'ont jamais permis de conforter cette vision.

Par contre, l'amélioration progressive des systèmes de relevés de prix sur les marchés, ainsi que de la connaissance des filières céréalières montrent qu'une telle évolution des prix à la consommation peut effectivement être observée mais qu'elle est loin d'avoir un caractère régulier et une valeur de loi économique générale. La succession de deux bonnes récoltes est bien entendu imprévisible et se traduit en général par une baisse des prix à la consommation comme ce fut le cas au Tchad en 1985-1986, 1986-1987. Dans un tel contexte constituer des stocks de céréales privés ou publics présente un risque économique important. Les possibilités de spéculation des commerçants sont, en réalité, limitées par les coûts de stockage et par le fait qu'ils ont besoin d'argent liquide pour réaliser d'autres

opérations commerciales car les céréales ne constituent le plus souvent pour eux qu'une activité parmi d'autres et pas toujours la plus rentable.

La stratégie de l'ONC devait, comme celle des organismes similaires, consister à acheter un volume de céréales assez important pour pouvoir, une fois revendu à un prix inférieur à celui du marché approvisionné par les commerçants, exercer une action de régulation sur les prix. On estime avec beaucoup d'imprécision que les quantités commercialisées varient, bon an mal an, de 10 à 20 % de la production totale de céréales, celle-ci étant elle-même généralement mal connue. L'Office devait donc pour être efficace définir ses objectifs en fonction des quantités mises chaque année sur le marché par les commerçants qu'il se proposait de concurrencer. En réalité le volume de ses achats dépendait essentiellement des financements extérieurs et de ses capacités à constituer des stocks et à les transporter vers les principaux lieux de consommation (centres urbains, zone pastorale) pour les mettre en vente au bon moment. Ce schéma est demeuré parfaitement théorique car, comme on le verra ci-après, l'Office a été soumis à des pressions politiques qui l'ont constamment détourné de ses objectifs. Cependant, même si ses dirigeants successifs avaient pu et voulu préserver leur liberté d'action, la grave méconnaissance des caractéristiques du marché des céréales et du comportement des acteurs ne leur aurait pas permis d'obtenir de résultat probant.

Le contexte politique, économique et social des dernières années n'a pas été favorable au progrès des connaissances dans ce domaine, condition pourtant indispensable pour que l'Office puisse intervenir avec efficacité. En effet, alors qu'il devait stabiliser les prix et acheter en priorité au producteur afin de lutter contre les « pratiques spéculatives » des commerçants, ses dirigeants n'ont cessé de collaborer et de favoriser certains d'entre eux (octroi de crédit, sélection de pseudo-commerçants pour la vente d'aide alimentaire etc.). Si les directeurs de l'Office stigmatisaient en public le comportement des commerçants⁷ et des transporteurs, certains d'entre eux étaient en réalité leurs partenaires privilégiés. Ce discours de

⁷ Dans une déclaration à *Al Watan* n° 37 1986, le Directeur de l'Office déclarait « Il faut éviter que les producteurs et les consommateurs ne soient abusés par les commerçants qui achètent à vil prix et revendent dix fois plus cher ».

façade était sans doute destiné à faire accepter la nécessité de la poursuite des activités de l'Office à l'opinion publique et aux donateurs. En fait, l'Office n'a jamais pu, comme nous le montrons par la suite, acheter que de très petites quantités de céréales, en général par l'intermédiaire de commerçants, à des prix plus élevés que ceux qui étaient normalement pratiqués dans les régions de production. Après que ces céréales aient été acheminées à N'Djaména, généralement dans les camions de la Coopérative des transporteurs tchadiens qui détenait à l'époque le monopole du transport routier, leur prix de revient était en général plus élevé que celles vendues par les commerçants. L'Office s'est donc trouvé confronté, de façon quasi structurelle, à une situation de mévente qui s'est traduite par l'accumulation involontaire de stocks d'une année sur l'autre. Ses infrastructures de stockage étant utilisées d'une part pour conserver l'aide alimentaire qui se vendait mal et de l'autre pour les céréales locales qui connaissaient les mêmes problèmes, il était difficile d'envisager l'achat d'une partie de la récolte suivante. Dans l'espoir de tenter de sortir de cette situation qui a failli le mener à sa perte à plusieurs reprises, l'Office a eu recours à ce que ses dirigeants appelaient, sans doute par euphémisme, des ventes promotionnelles et à l'octroi de crédit à ses clients. La première pratique a consisté à vendre à perte des céréales locales sur les marchés de N'djaména. Il est très probable que celles-ci aient été achetées en majeure partie par des commerçants car ils étaient les seuls à disposer d'assez d'argent liquide pour acheter de grosses quantités. Parmi eux, certains avaient sans doute été les fournisseurs de l'Office. Ceci leur a donc permis de réaliser un double bénéfice en revendant ensuite ces céréales ! La pratique du crédit qui a principalement concerné les agents de l'Etat est devenue rapidement incontrôlable et en juillet 1990 le montant des créances s'élevait à 413 millions de F CFA, dont 60 % étaient dus par les Forces armées. Les événements de décembre 1990 ont confirmé, si besoin était, que ces créances ne seraient jamais recouvrées.

Les activités de l'ONC de 1984 à 1990

Durant cette période l'Office a réalisé cinq campagnes. Dans le tableau suivant, nous avons synthétisé les résultats obtenus.

Campagnes	1984/1985	1985/1986	1986/1987	1987/1988	1988/1989	1989/1990	Total
Prévisions	4 000	6 300	8 100	12 500	15 000	20 000	65 900
Achats	1 267	7 536	8 283	6 784	17 000	6 130	47 000
Ventes	500	450*	4 571**	3 490*	8 000*	1 123	28 134

* vente à crédit ** ventes promotionnelles

Source : Arditi et Hankey, 1991

Tableau 1

Achats et ventes de céréales locales de 1984 à 1990 (en tonnes).

La première constatation qui doit être faite à propos des prévisions d'achat est qu'aussi bien en matière de lieux, de quantités et de prix, elles n'ont jamais été réalisées. En effet des achats importants avaient été prévus en zone soudanienne. Quand ils y ont été effectués, la vente des céréales a été très mauvaise. Les achats ont donc été, contrairement aux prévisions, effectués en zone sahélienne dans de meilleures conditions. En ce qui concerne les quantités achetées, les réalisations ont été, pour les six campagnes analysées, dans trois cas légèrement supérieures et dans les trois autres cas très largement inférieures aux prévisions. En matière de prix les résultats n'ont pas été meilleurs car l'Office a toujours acheté beaucoup plus cher que les commerçants. Si comme le prétendaient les dirigeants de l'ONC, ces derniers revendaient leurs céréales dix fois le prix qu'ils les avaient payées, comment expliquer que l'Office, qui prétendait réaliser des marges bénéficiaires plus normales (2 à 3 fois le prix d'achat) n'ait pu écouler les produits qu'il avait achetés ?

Si l'on considère maintenant les quantités de céréales achetées par l'Office et qu'on les compare aux estimations de la production céréalière du pays, année par année, on obtient le tableau 2.

L'Office n'a donc pu acheter en 1988/1989, dans le meilleur des cas et en majeure partie grâce aux commerçants, que 2,2 % de la production céréalière du pays. Les autres années les quantités achetées ont été encore plus faibles. Or l'Office, conformément à ses statuts, ne doit, bien entendu, pas se contenter d'acheter des céréales, mais doit aussi et surtout être capable de les revendre. Comme ses prix de vente sont la plupart du temps plus élevés que ceux du marché et qu'on ne peut y acheter que par sac dit de 100 kg, les ventes n'ont été que de 28 139 tonnes de 1984 à 1990, soit seulement 59 % des quantités achetées. En réalité seulement 1 623 tonnes ont pu être vendues

au comptant – le reste l'a été soit à crédit, soit à perte (ventes promotionnelles), avec les conséquences évoquées précédemment.

Campagnes	1984/1985	1985/1986	1986/1987	1987/1988	1988/1989	1989/1990
Production	314 000	766 000	645 000	568 000	769 000	696 000
Quantités achetées par l'office	1 267	6 784	17 000	6 130	7 536	8 283
%	0,4	1,2	0,9	1,2	2,2	0,8

■ Tableau 2
Production céréalières et achats de l'ONC (tonnes et %).

Les quantités de céréales vendues à crédit sont très importantes car leur valeur dépasse 400 millions de F CFA. Elles ne peuvent donc avoir été en totalité consommées par les familles, si grandes soient-elles, des débiteurs de l'Office. Il est donc vraisemblable que d'importantes quantités de céréales, achetées à crédit, ont été revendues et sont, de ce fait, venues augmenter l'offre proposée sur les marchés de N'Djaména. Le produit de ces ventes a permis de compenser, dans une mesure que nous ignorons, la diminution de moitié et l'irrégularité du versement des salaires des membres de la fonction publique. En réalité les Forces armées qui ont été les principaux bénéficiaires de ces ventes à crédit n'étaient, en principe, pas concernées par ces mesures restrictives. Il n'en reste pas moins que ces créances jamais recouvrées ont constitué en réalité une aide budgétaire déguisée qui n'entre ni dans les objectifs de l'Office, ni semble-t-il dans ceux de ses donateurs.

En résumé, si l'on considère les ventes réalisées au comptant par l'Office – soit 1 623 tonnes – en relation avec un volume global de céréales mis sur le marché oscillant de 10 à 20 % de la production totale – soit en moyenne de 70 000 à 140 000 tonnes –, on peut conclure que l'effet de régulation exercé sur le marché a été imperceptible.

L'aide alimentaire (1985-1988)

L'Office a reçu, à la suite de la sécheresse de 1984, 32 500 tonnes de céréales (Usaid : 7 500 et CEE : 25 000). Ces quantités sont

importantes si on les compare aux achats locaux de la période 1984-1990 (47 000 tonnes). Sur les 25 000 tonnes fournies par la CEE (17 000 de maïs et 8 000 de blé), seulement 17 638 tonnes ont pu être vendues sur une période de 3 ans au lieu des 9 mois du calendrier prévisionnel. Les fonds de contrepartie, qui devaient permettre d'effectuer des achats de céréales locales, n'ont représenté que 40 % des sommes escomptées (soit un peu moins de 2 milliards de F CFA) et n'ont donc pu être utilisés pour financer en temps utile les achats locaux suivant le calendrier prévu.

La faiblesse des ventes a eu pour effet que les entrepôts de l'Office ont été occupés pendant plusieurs années par ces céréales difficiles à écouler. Ceci a limité voire empêché l'achat de céréales locales (maïs) qui devrait pourtant constituer la tâche prioritaire de l'Office. L'aide alimentaire, constituée le plus souvent de céréales peu consommées au Tchad, accentue le caractère extraverti de l'Office et sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

Le retard de plusieurs mois dans l'arrivée au Tchad du maïs et du blé CEE est intervenu dans un contexte climatique favorable qui s'est traduit, à partir d'octobre 1985, par l'abondance des céréales locales et les faibles prix sur les marchés de la capitale. La conjonction de ces facteurs a compromis de façon irrémédiable cette opération.

L'approvisionnement des zones pastorales

En dehors de l'approvisionnement des principaux centres urbains dans lesquels se trouve concentrée la demande solvable, l'Office a vocation à ravitailler les zones pastorales structurellement déficitaires en céréales dans lesquelles l'élevage constitue l'activité principale. Une opération de transfert de 2 500 tonnes de céréales dans la préfecture du Borkou-Ennedi-Tibesti (BET) a donc, dans cette optique, été organisée au cours de la campagne 1989-1990. Elle avait été justifiée par la direction de l'Office, sans doute en liaison étroite avec la Présidence⁸, par une prétendue situation de pénurie qui aurait régné dans ces trois préfectures, du fait de l'absence de

⁸ Le Directeur était, comme le président de la République, originaire de Faya.

flux céréaliers et de commerçants approvisionnant la région. Si, pour certaines localités excentrées et très faiblement peuplées, cet argument peut être retenu, on ne saurait le généraliser. Les principaux points de vente ouverts par l'Office dans les agglomérations les plus peuplées se sont trouvés en concurrence directe avec ceux des commerçants qui proposaient en général leurs céréales à meilleur prix. En conséquence, fin 1990 seulement 1 500 tonnes de céréales avaient pu être écoulées, parfois après en avoir baissé le prix. Il est probable que le reliquat d'environ 1 000 tonnes, qui était par endroits stocké à l'air libre dans de mauvaises conditions, n'a pu être vendu, et qu'avec les événements de décembre 1990 la majeure partie a disparu. La mauvaise gestion et la faible rentabilité de cette opération s'expliquent d'autant moins que le transport des céréales à partir de N'Djaména (1 000 km) était complètement subventionné par la CEE. Une fois encore les commerçants qui s'approvisionnaient dans le Batha et/ou le Ouaddaï ont été plus efficaces et meilleur marché que l'Office. Cette opération comme la plupart de celles qui ont été réalisées ces dernières années par cet organisme ne peut se comprendre qu'en relation avec des objectifs politiques à court terme poursuivis par ses dirigeants.

I Une nouvelle orientation ? Le stock de sécurité alimentaire d'urgence

On s'est orienté dans les années 1990 dans les pays du Sahel, sous ajustement structurel (Mali, Niger, etc.), vers une nouvelle définition du rôle des Offices céréaliers. En effet, ces derniers ayant en général, à l'instar de l'ONC, échoué dans leurs tentatives de régulation du marché des céréales, devaient désormais se limiter à la constitution et à la gestion d'un stock de sécurité alimentaire. Au Tchad, en novembre 1989, un arrêté a été promulgué dans ce sens pour la constitution d'un stock de 20 000 tonnes de céréales locales et des achats ont été effectués durant la campagne 1989-1990 pour l'alimenter, parallèlement aux activités courantes de l'Office (stock opérationnel). Un accord-cadre réglementant le fonctionnement de

ce stock avait été rédigé et avait été proposé à la signature des principaux bailleurs de fonds avant les événements de décembre 1990 (renversement du président H. Habré). Curieusement, dans l'esprit des rédacteurs de ce texte et contrairement à ce qui prévalait dans les autres pays du Cilss, le stock de sécurité proposé au Tchad, venait s'ajouter au stock opérationnel, ce qui équivalait en réalité, à renforcer le rôle de l'ONC et supposait un accroissement du volume d'aide extérieure !

Même si l'ONC avait dû se cantonner à la constitution et à la gestion d'un stock de sécurité (comme dans les autres pays), cet objectif aurait pu sembler difficile à atteindre. En effet, si l'on avait raisonné à partir des résultats de la période 1984-1990 (point de vue parfaitement justifié dans la mesure où constituer un stock opérationnel ou de sécurité revient en réalité à acheter et vendre des céréales locales), on aurait dû être très réservé sur les capacités de l'Office à atteindre un tel objectif pour la raison suivante : le volume du stock de sécurité alimentaire correspondait *grosso modo* aux capacités de stockage de l'ONC dans l'ensemble du pays. Il est cependant regrettable que ce stock qui devait normalement permettre d'intervenir en situation d'urgence n'ait pas fait l'objet de dispositions précises concernant les caractéristiques des populations à approvisionner en priorité, et sur la durée, en termes de consommation de l'aide procurée.

La constitution du stock de sécurité

Le stock, une fois constitué, devait être renouvelé chaque année par tiers (soit environ 6 600 tonnes). Les achats étaient effectués à partir de dons en espèces ou en nature (comme c'est le cas pour le stock opérationnel). Dans le premier cas, il est probable, mais le projet était très discret sur ce point, que les achats devaient être effectués par l'intermédiaire de commerçants sélectionnés en publiant des appels d'offre, comme cela se pratiquait ailleurs. Il était prévisible, qu'avec cette procédure, l'Office allait rencontrer les mêmes difficultés que par le passé, dans la mesure où d'une part il lui avait fallu presque trois campagnes successives pour parvenir à acheter 20 000 tonnes de céréales et où d'autre part il n'avait pu en vendre au comptant que 1 623 tonnes de 1984 à 1990.

Si l'on n'envisageait pas d'améliorer rapidement la connaissance des marchés céréaliers (quantités, prix, flux, et surtout acteurs), l'Office risquait, comme par le passé, d'acheter cher et de ne pouvoir ensuite revendre les céréales. Dans le cas où les donateurs fourniraient des céréales autres que mil, sorgho, ou maïs, celles-ci devraient être vendues (par l'intermédiaire des commerçants ?) et les fonds obtenus seraient utilisés pour effectuer des achats locaux. Ce type d'opération n'avait rien de nouveau, il s'agissait de fonds de contrepartie et, comme dans le cas d'aide alimentaire analysé plus haut, les résultats obtenus dans le passé, n'avaient guère été brillants.

En ce qui concerne les conditions d'utilisation du stock, celles-ci étaient fondées sur la reconnaissance d'une situation alimentaire d'urgence après concertation avec le Comité du stock de sécurité alimentaire (CSSA) et examen des données du Système d'alerte précoce, ainsi que sur les avis de missions envoyées sur le terrain. La décision d'utilisation du stock devait ensuite être prise par le ministre de la Sécurité alimentaire qui présidait le CSSA. La distribution du stock de sécurité pouvait alors être effectuée à titre gratuit, à prix réduit, ou au prix du marché, toutes décisions prises par le CSSA. Remarquons que ces choix supposaient non seulement une bonne connaissance des prix et des flux de céréales, mais aussi du degré de solvabilité des habitants de la zone concernée (ville ou milieu rural), donc de leurs revenus monétaires. Ces conditions étaient rarement réunies. Il fallait surtout prendre garde que les distributions gratuites ne soient pas effectuées, comme par le passé, seulement pour des raisons politiques (campagne électorale par exemple) et ne deviennent pas la principale raison d'être du stock. Surtout, la nécessité de le renouveler par tiers chaque année, sans obtenir de produits de ventes, risquait d'obliger les donateurs à le financer « *ad vitam aeternam* ».

En résumé, le projet de désengagement de l'ONC se caractérisait par le fait qu'il proposait un stock d'urgence en plus d'un stock opérationnel, ce qui était totalement contraire aux politiques mises en œuvre par le Cilss dans les pays membres. En outre, afin d'éviter les erreurs commises ailleurs, il aurait fallu d'abord évaluer le fonctionnement des stocks de sécurité qui existaient ailleurs depuis plusieurs années (Mali et Niger). Ce n'est qu'après une telle étude de faisabilité, prenant en compte l'évaluation de l'ONC, que le fonc-

tionnement d'un stock d'urgence au Tchad aurait pu être envisagé avec quelques chances de succès.

Il apparaissait en effet que la constitution et la gestion d'un stock de sécurité alimentaire ne pouvaient constituer une solution miraculeuse permettant de résoudre les problèmes structurels que connaissait l'ONC depuis sa création. Surtout, si comme semblait le souhaiter le Cilss, le Tchad devait mettre en œuvre à terme une stratégie alimentaire cohérente, susceptible de déboucher sur une coopération régionale, cela supposait qu'on améliore de façon radicale la connaissance des marchés céréaliers du pays ainsi que les modes de consommation et leur évolution. En ce qui concerne les circuits de commercialisation qui demeuraient mal connus, une étude récente réalisée dans la zone sahélienne montrait que les difficultés qu'y rencontraient les commerçants pour y effectuer leurs achats de céréales (pistes en mauvais état, nombreux droits de passage exigés par des gens en uniforme, etc.) risquaient à terme de les décourager de s'y rendre. D'autant qu'ils avaient la possibilité d'acheter au Nord-Cameroun et surtout au Nigeria (État du Borno) d'importantes quantités de céréales qui pouvaient être ensuite acheminées à moindre coût à N'Djaména, car le réseau routier était permanent et bien entretenu. Les commerçants sélectionnés pour la fourniture des céréales du stock de sécurité alimentaire préféraient sans doute eux aussi, vu les quantités concernées, acheter à l'étranger. Ceci ne pouvait qu'accentuer encore la marginalisation et le découragement des agriculteurs de la zone sahélienne du Tchad pour lesquels la vente de céréales est devenue indispensable au fonctionnement de l'économie du groupe domestique.

Conclusion

L'analyse socio-économique des activités de l'ONC de 1984 à 1990 prouve que cet organisme s'est trouvé de façon constante et pour des causes quasi structurelles confronté à des difficultés insurmontables. En effet, il dépendait exclusivement de l'aide extérieure pour financer et organiser ses campagnes d'achat de céréales locales et

pour l'octroi d'aide alimentaire en nature qu'il devait revendre en cas de sécheresse. Il était donc totalement dépendant de l'extérieur, ce qui s'est traduit par un fonctionnement extraverti dans de nombreux domaines.

Malgré les fortes sommes dont il a bénéficié de 1984 à 1990 (environ 2,2 milliards de F CFA), l'assistance technique qui lui a été fournie et les importantes quantités d'aide alimentaire reçues, l'Office n'a jamais pu atteindre les objectifs de régulation du marché céréalier qui lui avaient été assignés.

En réalité, les décisions d'achat et de vente des céréales locales et les modalités de vente de l'aide alimentaire, qui sont pour une part à l'origine des mauvaises performances de l'Office, ont été prises sur la base d'une très mauvaise connaissance des mécanismes de formation des prix et des flux qui permettent d'approvisionner les centres urbains et les zones pastorales. Bien qu'il n'existait dans ce domaine que peu de données fiables, l'Office n'a rien fait pour faire progresser les connaissances. Il a fallu par exemple plus de 10 ans pour qu'une « Cellule de relevés de prix », pourtant indispensable à son fonctionnement, soit enfin créée et la CEE a dû hausser le ton pour qu'une étude sur les conditions de vente de son aide alimentaire puisse être réalisée conjointement (Arditi, 1989). Cette situation s'explique par le fait que des préoccupations politiques à court terme et des relations de clientélisme lui ont tenu lieu de stratégie d'intervention.

Post-scriptum : la constitution et la gestion du stock de sécurité pendant la décennie 1990-2000, que nous ne pouvons développer ici, mériteraient une analyse particulière, qui montre que les craintes que nous évoquons dans ce texte étaient très largement justifiées. L'amélioration récente du réseau routier en direction du sud ne nous paraît pas de nature à changer de manière radicale l'orientation des flux céréaliers approvisionnant N'Djaména car, comme nous le faisons remarquer (Arditi, 1990), les principaux flux de céréales qui approvisionnent N'Djaména et les zones pastorales ont pour origine le Chari-Baguirmi, le Guéra, et le Salamat. Le rôle important joué par les flux venant du Nigeria et du Cameroun et la faiblesse de ceux qui ont pour origine la zone cotonnière ont été soulignés dans tous les travaux réalisés sur ce thème.

Bibliographie

- ARDITI C., 1990 —
Economie et politique céréalière dans la zone sahélienne : l'exemple du Tchad. Paris, Insee, brochure Amira n° 60, préface de Ph. Couty).
- ARDITI C., HANKEY P., 1991 —
Evaluation socio-économique et financière de l'Office national des céréales, Tchad (1984-1990). Agrar Consulting GMBH, 2 volumes.
- ARDITI C., 1999 —
Grands commerçants au bord de la crise ? Ajustement structurel, dévaluation et pétrole au Tchad. *Islam et Sociétés au sud du Sahara* (13) : 103-116.
- BERGERET A., 1985 —
« Les sociétés indigènes de prévoyance : du Maghreb à l'Afrique Noire, dérive d'une institution ». In Bergeret A. *Les techniques de conservation des grains à long terme*. Paris CNRS : 171-191.
- CREACH P., 1993 —
Se nourrir au Sahel. L'alimentation au Tchad (1937-1939). Paris, L'Harmattan.
- BERG E., KENT L., 1991 —
The Economics of Cereal Banks in the Sahel. SAID/DAI.
- MAGRIN G., 2001 —
Le sud du Tchad en mutation. Des champs de coton aux sirènes de l'or noir. Paris, Sépia-Cirad.
- ROSENBERGER B., 2001 —
Société, pouvoir et alimentation. Nourriture et précarité au Maroc précolonial. Rabat.