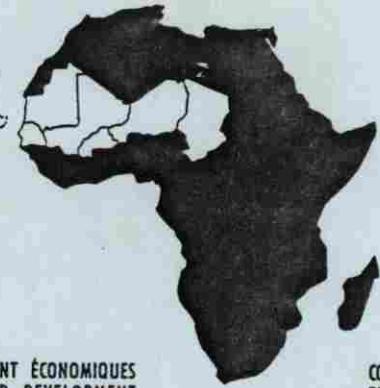


00285



OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

Document N° 15

DISTRIBUTION LIMITÉE
AUX PARTICIPANTS



LES PROBLÈMES ADMINISTRATIFS, FINANCIERS ET JURIDIQUES QUI ENTRAVENT LA CIRCULATION DES CÉRÉALES ENTRE LES PAYS DU CILSS

Le cas du BURKINA FASO

du MALI

et du NIGER

par

Téné Boukary ZAMPOU

COLLOQUE SUR LES POLITIQUES CÉREALIÈRES
DANS LES PAYS SAHéliENS

CONFERENCE ON CEREAL POLICIES
IN SAHEL COUNTRIES

MINDELLO, SÃO VICENTE, 1 - 6 DEC 1986
REPÚBLICA DO CABO VERDE

REPUBLIC OF CAPE VERDE

COMITE PERMANENT INTERETATS DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE
DANS LE SAHEL
(CILSS)

PROJET GCPS/RAF/207/ITA (PRE-CRESAL)

RAPPORT PARTIEL
sur
Les problèmes administratifs, financiers et juridiques
qui entravent la circulation des céréales
entre les pays du CILSS

Le cas du BURKINA FASO
du MALI
et du NIGER

Les idées exprimées et les faits
exposés dans cette étude le sont sous
la responsabilité de son auteur et
n'engagent pas nécessairement l'OCDE,
le Club du Sahel ou le CILSS.

Par Téné Boukary ZAMPOU

Expert Juridique
(Transport et Commercialisation)

COPYRIGHT OCDE, 1986

TABLE DES MATIERES

1) - Au Burkina Faso	16
2) - Au Niger	17
3) - Au Mali	17
B) - Les exportations autorisées	17
a) - Les exportations du niébé	17
b) - Les procédures officielles d'exportation	18
c) - Les pays d'exportation	18
1) - Le niébé	18
2) - Le mil et le sorgho	18
C) - Les importations	19
a) - Les importations non commerciales	19
b) - Les importations commerciales	19
c) - Origine et provenance des importations céréalières	20
D) - La fiscalité des échanges céréaliers	20
- La fiscalité des importations	21
E) - Les échanges triangulaires	25
Conclusion partielle	25
Recommandations	25
III. - L'impact de l'organisation administrative et juridique des transports sur les échanges de céréales	27
A) - Les conditions physiques et matérielles des transports au Burkina Faso, au Mali et au Niger	27
a) - Le réseau routier	27
b) - Le réseau ferroviaire	27
c) - Le réseau fluvial	28
B) - L'organisation administrative et juridique des transports en temps ordinaire	28
I - Les transports nationaux	28
a) - L'accès à la profession de transporteur	28
b) - Le fonctionnement des transports intérieurs	29

1°) - Le parc de transports intérieurs	29
2°) - Les mouvements intérieurs de céréales	30
c) - Les conditions juridiques des transports nationaux	31
1°) - Au Burkina Faso et au Niger	31
2°) - Au Mali	32
C) - Les contrôles administratifs	33
D) - La tarification	34
a) - Les taux Burkinabè	34
b) - Les taux Maliens	34
c) - Les taux Nigériens	34
II - Les transports internationaux	40
A) - Le transit maritime	40
B) - Le transit terrestre	45
a) - Le transport et le transit ferroviaire	45
b) - Le transit routier inter-Etats	45
- L'organisation conventionnelle	45
c) - Les convois escortés	47
C) - L'organisation administrative et juridique des transports internationaux	47
1) - L'accès au transport international	48
2) - L'uniformisation des normes techniques	48
3) - Le partage du fret	50
D) - Les transports d'urgence de céréales	51
E) - Les conditions juridiques du transport international	51
Conclusion	52
Recommandations	52

AVANT PROPOS

La présente étude ne vaut que pour trois pays membres du CILSS ayant certains traits communs :

- Frontières communes
- Enclavement total
- Appartenance à la CEAO, au CILSS et à l'UMOA
- Habitudes alimentaires très voisines, voire pratiquement identiques.

Cette homogénéité de fait interdit toute extrapolation de la présente étude. En conséquence, chacun des autres pays membres du CILSS doit être considéré individuellement. Chaque pays a ses frontières, ses engagements internationaux, son organisation et son expérience administrative et juridique. On ne peut parler de promotion et d'harmonisation des échanges de céréales sans avoir une vue d'ensemble sur la situation qui prévaut dans chaque pays. Sinon que va-t-on harmoniser et promouvoir, et comment va-t-on le faire ?

INTRODUCTION

De même qu'on ne peut penser la promotion de la production céréalière sans poser le problème de la commercialisation et des échanges, de même on ne peut concevoir des échanges sans transport. Or le transport, le commerce en général, et celui des céréales en particulier sont des activités économiques qui font dans presque tous les pays, l'objet d'une organisation administrative, juridique et financière.

C'est donc à travers une approche analytique comparative de l'organisation administrative et juridique des marchés céréaliers nationaux et sous-régionaux, que l'on va pouvoir cerner ce qui facilite ou constitue une entrave aux échanges de céréales entre les pays membres du CILSS et les pays voisins.

Ces entraves constituent des goulets d'étranglement abstraits en opposition aux goulets d'étranglement physiques qui

ont déjà fait l'objet de plusieurs études et colloques. Le nombre importe peu ici. Ce sont les caractères directs ou indirects, provisoires ou permanents, nationaux ou régionaux qu'il faut considérer. Selon qu'elles ont tel ou tel caractère, les entraves abstraites aux échanges de céréales sont plus ou moins faciles à enrayer.

Une approche analytique en trois dimensions permet de mieux les isoler et apprécier.

Ainsi dans un premier temps, on s'intéressera à l'organisation administrative et juridique des marchés céréaliers nationaux. Ici il s'agit de répondre à la question suivante : qui peut, dans chacun des pays, vendre des céréales et dans quelles conditions ? (I)

Ensuite on s'intéressera aux échanges inter-Etats (II).

Enfin, parce que le transport est un maillon nécessaire dans les échanges de céréales, l'étude mettra en lumière les entraves qui résultent de son organisation administrative et juridique (III).

L'appartenance du Mali, du Niger et du Burkina à l'UMOA fait que les problèmes financiers liés à la différence de monnaie ne seront pas étudiés ici en tant que tels, mais plutôt appréhendés en termes de fiscalité, de taxes et de frais généraux.

I. - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET JURIDIQUE DES MARCHES CEREA LIERS
AU BURKINA FASO, AU MALI ET AU NIGER

Les pays membres du CILSS en général et ceux visés dans cette étude en particulier, n'abordent pas et ne réglementent pas de façon identique la commercialisation des céréales. Le Burkina organise spécialement les conditions d'accès et d'exercice de la profession de commerçant de céréales, alors que le Mali et le Niger ne donnent pas un intérêt particulier à ce problème (A).

Quant à l'animation des marchés, elle est l'œuvre des commerçants individuels, des offices céréaliers et de certains établissements publics (B).

A) - Les conditions d'accès aux marchés céréaliers nationaux

a) - Les conditions communes aux trois pays.

Le trait commun à la situation qui prévaut au Mali et au Niger réside dans le fait qu'il n'y a aucune distinction dans la réglementation entre le commerçant de céréales et les autres. La qualité de commerçant de céréales s'aquiert soit de fait, soit par inscription dans un registre du commerce..

1°) - Les commerçants non inscrits

Ils sont certainement les plus nombreux sur le marché des céréales. Cette catégorie de commerçants comprend aussi bien des demi-grossistes que les détaillants.

Ils sont non inscrits parce qu'ils évoluent dans les localités insuffisamment encadrées sur le plan administratif. Il faut dire, en effet, que le développement encore insuffisant des infrastructures administratives et juridiques fait que le légalisme et le juridisme demeurent des concepts et des pratiques mal assimilés en matière commerciale.

Dans les grands centres urbains les commerçants de céréales sont néanmoins, généralement inscrits au registre du commerce.

2°) - Les commerçants inscrits :

Au Mali et au Niger le commerce de céréales ne fait pas l'objet d'une réglementation spéciale.

Toute personne ayant la qualité de commerçant inscrit peut s'adonner au commerce de céréales.

2-1) - L'inscription au registre du commerce.

Elle se fait sur demande dans les deux pays. Il suffit de réunir et de présenter à l'autorité compétente en la matière, un certain nombre de documents. La liste des pièces à fournir varie légèrement d'un pays à un autre, mais dans l'ensemble elle comprend les éléments suivants :

- une demande timbrée
- une copie conforme de pièce d'identité
- un extrait de casier judiciaire
- un certificat de nationalité.

Au Mali il faut, en plus, un quitus fiscal et une attestation de blocage d'un million de francs au fonds de garantie pour les commerçants qui désirent faire de l'import-expert et pour les sociétés

Le commerçant est d'abord agréé par le Ministre des Finances et du Commerce avant son inscription au registre du commerce (Ord. N° 58 CMLN du 14 octobre 1975).

Au Burkina les étrangers désirant exercer la profession de commerçant en général doivent posséder au moins 10.000.000 F. Ils sont théoriquement exclus du commerce de détail. Mais dans les faits cette interdiction n'est pas respectée, et des autorisations spéciales peuvent être accordées.

Sauf interdiction express d'exercer, la procédure d'inscription n'est aucunement contraignante. Elle est même pratiquement automatique, dès l'introduction de la demande.

2-2) - La déclaration d'existence ou d'exercice

Après l'inscription le commerçant, personne physique ou morale, doit remplir d'autres formalités administratives. Elles consistent essentiellement à faire des déclarations d'existence auprès de certains services (sécurité sociale, impôt, statistique etc...).

Au Burkina Faso, où le commerce de céréales fait l'objet d'une réglementation spéciale, être inscrit au Registre du Commerce ne confère pas automatiquement le droit de vendre les céréales ; il faut en plus un agrément populaire.

b) - La condition particulière au Burkina Faso

S'agissant de la commercialisation des céréales, la législation burkinabè distingue le détail et le demi-gros, du gros.

- Le détaillant et le demi-grossiste n'ont besoin d'aucune autorisation spéciale lorsqu'ils exercent à l'intérieur de la province de leur résidence. Lorsqu'ils désirent exercer au delà des frontières de leur province, ils doivent obtenir un agrément populaire comme le grossiste.

- Le grossiste : Le commerçant grossiste de céréales doit être titulaire d'un certificat d'agrément populaire (1). Le certificat est délivré sur demande par le conseil provincial après avis des CDR géographiques de base. Il est important ici de noter que la directive N° 85009 ne définit pas la fonction de grossiste en céréales.

Les conditions d'obtention de l'agrément : Pour avoir l'agrément populaire, le commerçant grossiste doit remplir des conditions bien précises :

- 1) - Disposer d'un ou plusieurs lieux de stockage dans les provinces où il a obtenu l'agrément.
- 2) - S'engager à respecter les prix officiels en vigueur.
- 3) - Assurer l'approvisionnement de sa province en céréales.

(1) Voir l'ordonnance N° 810026/PRES/CMRPN portant réglementation de la profession de commerçant.

Le certificat d'agrément populaire a été institué par la directive N° 85009 du Secrétariat Général National des Comités de Défense de la Révolution (CDR). Cette directive vise à rendre possible le contrôle du circuit de distribution des céréales et surtout à lutter contre la spéculation dont les effets ont été quelquefois dramatiques.

4) - Réaliser des activités dans le sens de l'augmentation de la production céréalière.

5) - Il doit rétrocéder une partie de sa collecte à l'Office National des Céréales (OFNACER). La quotité cessible n'est pourtant pas fixée.

Le certificat d'agrément populaire est délivré pour un an. En plus de sa fonction de lutte contre la spéulation, le certificat d'agrément populaire donne à l'OFNACER une facilité de collecte et à l'Etat, la possibilité d'augmenter sans frais sa capacité nationale de stockage.

L'utilisation de l'agrément populaire a produit des effets quelque peu contraires en 1985-86.

En effet les conditions d'attribution ayant été très politisées, peu de commerçants habituels de céréales en ont bénéficié. Ceux qui ont eu les agréments n'avaient ni les moyens financiers ni l'expérience nécessaire. Cela aurait contribué en partie à engendrer la mévente de la production 85-86.

Dans l'ensemble, on peut dire que dans les trois pays l'accès au marché céréalier ne souffre d'aucune entrave particulière. La liberté d'accès à la profession de commerçant en général et de commerçant de céréales en particulier y est pratiquement totale.

B) - Le fonctionnement des marchés céréaliers nationaux

Il n'existe pas au Burkina, Mali et Niger, un marché céréalier organisé en tant que tel. Le Burkina Faso qui accorde un statut spécial aux céréales n'organise pas le marché.

Dans les trois pays, trois types d'opérateurs économiques interviennent dans la distribution des céréales.

- 1) - Les Offices Nationaux de Céréales
- 2) - Les commerçants personnes physiques
- 3) - Les producteurs distributeurs.

Au Niger, l'OPVN a un rôle plus étendu qui va de la promotion commerciale à la création d'entreprises de conditionnement et de transformation de produits vivriers. Mais il ne dispose pas de moyens nécessaires.

a) - Les Offices Nationaux de Céréales

Ils existent sous des appellations différentes dans les trois pays (OPAM au Mali, OPVN au Niger, OFNACER au Burkina). Ils sont généralement nés dans les années 1970, c'est-à-dire au début de la décennie de sécheresse.

Au delà de la diversité des appellations, ils ont une identité de rôle et de fonction :

- constitution des stocks de sécurité ;
- établissement des prévisions concernant les besoins et les ressources nationaux ;
- stabilisation des prix du marché.

1) - La constitution des stocks de sécurité : Elle est réalisée par la collecte directe, sur les marchés locaux, par les agents des offices ou des intermédiaires (comité villageois ou grossistes obligés de rétrocéder une partie de leurs collectes).

. Le stock de sécurité peut également être importé si la production locale est insuffisante.

Les entraves à la collecte sont plus financières et physiques qu'administratives.

En effet les dotations financières sont insuffisantes eu égard aux différentes fonctions des offices (stockage de sécurité, régulation des prix du marché, contribution à la commercialisation).

Cet état de choses est très souvent aggravé par une mauvaise organisation et gestion administrative des moyens logistiques.

Les entrepôts nationaux, quoique non négligeables quant à leurs capacités, restent encore insuffisants si l'on tient compte des fonctions sus-mentionnées. Il en résulte qu'aucun des pays n'est à même de répondre rapidement à une demande importante en provenance d'un autre pays, sans risquer de diminuer son stock de sécurité ou d'amoindrir encore son influence sur les prix.

2) - Le stock régulateur implique l'achat d'une certaine quantité de céréales pendant les campagnes et la revente au moment des soudures ou des pénuries, de façon à éviter une flambée des prix.

Seule cette fonction de régulation des prix donne actuellement aux offices un rôle commercial. Ce rôle est limité par certains éléments:

i) - Au Mali, le quota commercialisable est fixé par le Gouvernement. L'OPAM ne peut, dans ce cas, concurrencer valablement les commerçants privés, même si financièrement il en avait les moyens. Ce n'est d'ailleurs pas le cas.

ii) - Les offices ne sont pas des sociétés commerciales, mais plutôt des établissements publics qui n'ont pas de capitaux propres. Leurs activités sont financées au coup par coup par des subventions et des crédits qui leur sont attribués lors de chaque campagne, et par des dons.

En fait, sur les marchés céréaliers nationaux, les offices ont plus de rôles sociaux que commerciaux. Ils gèrent les dons et les aides alimentaires. Lorsqu'ils achètent ou importent, c'est simplement pour éviter des pénuries, les fins commerciales étant volontairement reléguées au second plan. Cela explique que les prix pratiqués par les offices à la revente ne tiennent pas souvent compte de tous les frais (de collecte, de stockage et de transport). Cela explique aussi leur situation de déficit chronique.

Les offices ne peuvent, avec les moyens financiers et logistiques qui leur sont accordés, avoir une influence quelconque sur la quantité de céréales qui circulent sur les marchés. C'est dire qu'ils ne peuvent en tant que tels influencer les prix.

Aussi au Burkina Faso le prix à la production est inférieur à 65 F/kg alors que l'OFNACER propose 80 F/kg. L'influence de l'OFNACER est limitée par ses moyens financiers et sa capacité de stockage.

Au Mali et au Niger la situation est presque identique.

Dans l'ensemble donc, le marché céréalier reste réglé par la loi de l'offre et de la demande. Les commerçants personnes physiques y jouent un rôle déterminant.

b) - Les commerçants personnes physiques.

Au Burkina, Mali et Niger il n'existe pas de société commerciale spécialisée dans la distribution des céréales. Toute la commercialisation est assurée par des commerçants individuels qui sont le plus souvent grossistes et détaillants en même temps. Ils achètent soit directement au producteur, à domicile, soit sur le marché. Par un stockage quelque peu durable et en exploitant au maximum toutes les informations qu'ils détiennent sur la demande, les stocks et les habitudes des consommateurs, ils réalisent une marge bénéficiaire substantielle en peu de temps. Ils sont souvent mieux informés que les offices.

Leurs limites :

- Certains sont seulement saisonniers et d'autres ne commercialisent les céréales que de façon accessoire.
- Parce qu'ils sont des commerçants individuels, ils ont des moyens financiers et logistiques limités. Leurs activités au niveau international se limitent le plus souvent à l'importation du riz quand le monopole n'est pas donné à un organisme d'Etat comme au Burkina (1).

c) - Les détaillants : cette catégorie d'opérateurs économiques sur le marché céréalier comprend aussi bien les producteurs détaillants que les petits commerçants saisonniers des marchés locaux (2). Leurs activités se limitent à l'écoulement d'une faible quantité de céréales, et généralement sur le marché de la place.

(1) Au Burkina Faso, c'est l'avis N° 001638 du 26 novembre 1985 qui donne le monopole de l'importation du riz à une centrale d'achat. Cette mesure vise à assurer la sécurité de l'approvisionnement et à réduire le prix à la consommation. Notons que le riz fait partie des denrées subventionnées au Burkina Faso. Cela explique la fixation d'un prix unique sur tout le territoire.

(2) Il faut noter l'importance du rôle que jouent les agents de collecte des gros commerçants urbains. Ils influencent les prix aux producteurs, parce qu'ils spéculent à la baisse sur les marchés locaux. Ces agents sont de véritables parasites du circuit commercial céréalier dont il faudrait se débarrasser pour mettre les producteurs en contact direct avec les distributeurs.

C'est quelquefois par eux que les gros détaillants et grossistes des centres urbains s'approvisionnent. Ils ont également des moyens financiers limités et ne peuvent jouer un rôle important et durable sur les marchés céréaliers nationaux. Ils contribuent néanmoins à la mobilisation physique de près de 80 % des céréales sur les marchés locaux.

Dans l'ensemble donc, les opérateurs économiques qui interviennent sur les marchés céréaliers sont limités financièrement et structurellement. Ces handicaps financiers et structurels, amplifiés par les goulets d'étranglement physiques, constituent les entraves essentielles à la circulation et aux échanges intérieurs de céréales.

III. - LE FONCTIONNEMENT DES MARCHES INTER-ETATS DE CEREALES

De 1975 à 1985, il n'y a pas eu, à proprement parler d'échanges commerciaux de céréales entre le Burkina, le Mali et le Niger.

Il y a deux raisons essentielles à cela :

1°) - La sécheresse persistante n'a pas permis de dégager des excédents céréaliers exportables dans ces pays.

2°) - Certaines dispositions administratives et textuelles, prises pendant cette période, ont interdit directement ou indirectement toute initiative privée tentant de promouvoir ou d'entretenir les échanges inter-Etats de céréales.

En 1985, la pluviométrie, ayant permis de dégager de faibles excédents commercialisables, a redonné un regain d'intérêt à la notion d'échange inter-Etats ou sous-régionaux de céréales. Les entraves administratives et juridiques sont ici nombreuses et directes. Elles sont en contradiction directe avec des principes nationaux et régionaux.

A) - Les principes économiques et juridiques régissant les marchés inter-Etats de céréales

Le système économique en vigueur au Burkina Faso, Mali et Niger est celui du marché. A ce titre les marchés céréaliers intérieurs et inter-Etats devraient être régis par le principe de la libre entreprise, de la libre concurrence et par les lois de l'offre et de la demande. Ces différents principes souffrent d'exceptions plus ou moins rigides pouvant aller jusqu'à la négation totale.

a) - Les principes communautaires :

Le Burkina Faso, le Mali et le Niger sont membres de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (C.E.A.O.). A ce titre ils adhèrent à certains principes fondamentaux et ont souscrit à des engagements fermes. Certains de ces engagements sont relatifs à la libre circulation des biens. Ces principes sont énoncés par les articles 5 et 7 du traité instituant la Communauté.

L'article 5, paragraphe 1er, relatif à la création d'un espace économique et douanier unifié énonce que : "La Communauté constitue un ensemble économique régional à l'intérieur duquel la circulation des marchandises originaires n'est soumise à aucune restriction quantitative".

Par ailleurs l'article 7 relatif à la circulation des produits du cru annonce que :

"Les produits du cru et les produits de l'artisanat traditionnel originaires de l'un des Etats membres circulent entre les Etats membres en franchise de tous droits et taxes perçus à l'entrée de ces Etats, à l'exclusion, le cas échéant des taxes intérieures spécifiques (ou ad valorem), frappant également et au même taux les produits de l'espèce, que ceux-ci soient produits localement ou importés. En raison de leur importance particulière certains produits du cru pourront faire l'objet d'accords spéciaux".

Les articles 5 et 7 du traité institutionnel ne prévoient ni exception, ni possibilité de dérogation aux principes qu'ils énoncent. En conséquence, les Etats membres de la C.E.A.O. ne peuvent, en principe, entraver par des accords spéciaux et par des mesures directes ou d'effets équivalents, la libre circulation des céréales en tant que marchandises et produits du cru. Pourtant, et malheureusement, le Burkina Faso, le Niger et le Mali ne respectent pas ces engagements qu'ils ont souscrits.

b) - Le non respect des principes par les Etats.

L'imprévision, la durée et la gravité de la sécheresse ont amené le Burkina Faso, le Mali et le Niger à prendre des mesures réglementaires et administratives destinées à protéger et à contrôler la circulation des céréales sur leurs territoires respectifs. Ces mesures vont du simple contingentement jusqu'à l'interdiction totale des importations ou des exportations en passant par les monopoles.

L'exportation de céréales est strictement prohibée au Burkina Faso et au Niger.

1) - Au Burkina Faso c'est l'arrêté N° 001937 du 10 novembre 1976 qui interdit la sortie, hors des limites de la République, des

céréales suivantes: le mil, le maïs, le sorgho et le riz.

2) - Au Niger ce sont deux arrêtés du 14 décembre 1977 et du 27 avril 1983 qui prohibent l'exportation des céréales, des grains, épis, farines, gruaux et semoules de céréales.

3) - Au Mali il n'existerait pas un texte formel en la matière mais depuis 1977, aucune licence d'exportation de céréales n'aurait été délivrée.

Ces textes sont contraires à l'article 5 du traité de la C.E.A.O. Il faut cependant croire qu'ils ont un caractère conjoncturel et donc provisoire. Il est difficile de concevoir qu'un pays qui importe des céréales et qui recourt à des aides alimentaires pour faire vivre sa population, accepte en même temps des exportations à des fins spéculatives.

En effet en 1986, le Burkina Faso a suspendu l'interdiction d'exporter pour faciliter l'écoulement des excédents commercialisables constatés du fait de la bonne pluviométrie.

B) - Les exportations autorisées.

En dehors du Burkina, qui de façon spéciale et provisoire autorise en 1986 l'exportation commerciale, il n'y a pas eu depuis les années 1975 des échanges officiels de céréales entre les trois pays.

Cependant on ne saurait passer sous silence les échanges informels qui se font entre les régions frontalières des trois pays et leurs voisins. Les quantités ainsi échangées restent insaisissables statistiquement parce que les échanges se font sans procédure administrative. Mais on ne saurait nier leur importance parce qu'ils se font toute l'année.

a) - Les exportations du niébé¹: Elles sont restées libres en dépit des interdictions. Mais elles portent sur des quantités faibles, la production du niébé étant peu développée par rapport aux céréales.

1. Il va de soi que le niébé (haricot) n'est pas une céréale.

b) - Les procédures officielles d'exportation ou d'importation

Lorsqu'elles sont autorisées, les exportations et les importations sont soumises à autorisations préalables. Le commerçant Burkinabè, Malien et Nigérien qui désire exporter ou importer, doit être titulaire d'une autre autorisation préalable, ou d'un titre quelconque donnant permission (titre d'importation ou d'exportation, autorisation préalable, licence etc...). Les procédures sont identiques dans les trois pays. Même si le contenu des formulaires change d'un pays à un autre, l'objectif reste le même (contrôle quantitatif, qualitatif et financier des imports-exports). Les différentes autorisations et titres sont délivrés sans difficultés lorsque leurs objectifs sont en conformité avec les textes et les prévisions gouvernementales.

c) - Les pays d'exportation

1) - Le niébé est exporté par le Burkina, le Niger et le Mali, vers le Nigéria, la Côte d'Ivoire et le Togo.

2) - Le mil et le sorgho

Les excédents céréaliers commercialisables dégagés au Burkina Faso en 1985-86 sont estimés à 50.000 tonnes. Les intentions d'exporter exprimées au 30 juillet portaient sur des quantités inférieures à 30.000 tonnes et aucune sortie effective n'avait été constatée à cette date.

Les efforts déployés par les autorités et les commerçants Burkinabè pour assurer la commercialisation des excédents céréaliers sont contrariés par les éléments suivants :

1) - Les pays voisins habituellement importateurs de céréales ont eux aussi dégagé des excédents invendus. Donc le marché de la sous-région est pratiquement saturé.

- Les commerçants Burkinabè n'ont pas l'habitude d'exporter des céréales. Ils connaissent mal les marchés étrangers et sont obligés d'y vendre au comptant. Cela veut dire que les garanties de paiement sont inexistantes ou ignorées.

- Dans la sous-région, les prix des céréales burkinabè sont plus élevés que ceux des pays voisins. Donc les céréales burkinabè ne peuvent être compétitives à l'exportation.

C) - Les importations

Il faut ici faire une distinction entre les importations commerciales et non commerciales.

a) - Les importations non commerciales

Elles se composent essentiellement des dons et aides des organismes internationaux, des associations et des pays amis. Ces importations ne sont pas soumises aux mêmes procédures que les importations commerciales. Ces céréales arrivent de façon imprévue et exonérées de tous droits douaniers et taxes. Le financement est assuré le plus souvent jusqu'au lieu de distribution. L'étude ne consacrera pas un long développement à ces importations.

b) - Les importations commerciales

La question essentielle ici est de savoir qui peut importer et quels types de céréales au Burkina Faso, au Mali et au Niger :

- N'importe quel commerçant remplissant les conditions d'inscription et muni des différentes autorisations en vigueur dans son pays peut importer des céréales. Mais il ne peut importer n'importe quoi.

Ainsi au Burkina Faso, l'importation du riz par le commerçant particulier est interdite. L'exclusivité de l'importation de ce produit est accordée à une centrale d'achat (Avis N° 1638 du 26 novembre 1985).

Au Mali les importations ne sont autorisées que conformément aux prévisions gouvernementales.

Dans les trois pays, il existe aussi des monopoles pour l'importation d'une catégorie particulière de céréales, de plus en plus consommées, au profit de certaines sociétés d'Etat (Grands Moulins du Burkina, Corpo Niger etc...). Il s'agit essentiellement du blé, du seigle et du houblon.

Ces monopoles visent à assurer un approvisionnement régulier des pays et à permettre une stabilisation des prix, quelquefois à coup de subventions.

L'importation du mil, du sorgho et du maïs restent libres sous réserve du respect de la réglementation des importations et des exportations. En réalité les importations de grandes quantités sont toujours faites par les offices céréaliers. L'explication c'est que ces importations de grandes quantités nécessitent des moyens financiers dont les commerçants individuels ne disposent pas, et les pays fournisseurs ne sont pas les pays voisins.

C) - Origine et provenance des importations céréalières

A l'exception des échanges frontaliers qui existent entre le Burkina, le Mali et le Niger, il n'existe pas de mouvements officiels de céréales entre les trois pays. Chacun d'eux importe d'un pays tiers.

Ainsi le riz est essentiellement importé des pays asiatiques et des USA, le plus souvent par l'intermédiaire des fournisseurs européens. Cela semble-t-il garantit la certitude et la rapidité des approvisionnements. Mais il augmente à coup sûr les prix.

Le maïs et le sorgho sont importés également des USA et d'Amérique Latine, pratiquement dans les mêmes conditions.

La Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigéria fournissent également de faibles quantités de maïs. Mais dans l'ensemble, ces pays ne peuvent pas répondre rapidement à une demande importante de céréales. Ainsi en 1985, la Côte d'Ivoire n'a pas fourni dans les délais convenus 4 à 5.000 tonnes de maïs demandées par le Burkina Faso.

L'insuffisance des capacités de stockage des pays voisins et le coût élevé de l'entreposage sont à l'origine, entre autres, de l'incapacité actuelle des pays de la sous-région à livrer rapidement des céréales à un pays importateur.

D) - La fiscalité des échanges céréaliers

L'appartenance du Burkina, du Mali et du Niger à l'U.M.O.A. fait que les problèmes financiers liés à la différence de la monnaie ne pourront être perçus dans cette première partie de l'étude.

La différence de monnaie peut effectivement stimuler ou entraver des échanges selon que l'une est plus forte ou plus faible, difficilement convertible ou non. Ce n'est pas le cas entre les trois pays et leurs voisins. Seul l'impact de la fiscalité des importations et des exportations céréalières peut être appréciée dans cette étude partielle.

- La fiscalité des importations

Les importations de céréales sont pratiquement et provisoirement exonérées des droits de douane au Burkina Faso, au Mali et au Niger. Les exonérations sont essentiellement destinées à encourager et à faciliter les importations afin de combler les déficits nationaux. C'est dire quelles seront remises en cause dès que des excédents substantiels exportables seront dégagés par chaque pays.

En attendant, les tableaux suivants donnent un aperçu de la composition des droits et taxes qui frappent les importations de céréales dans chaque pays.

BURKINA FASO

	DD	DF	STAT.	TP	CBC	ONAC	ASSURANCE
Mil/Millet	Ex	14 %	3 %		0,50 %	0,25 %	Oui si > 500.000
Maïs	"	"	"	"	"	"	" "
Sorgho	"	"	"	"	"	"	" "
Blé dur	3 %	"	"	"	"	"	" "
Blé tendre	3 %	"	"	"	"	"	" "
Orge	EXO	"	"	"	"	"	" "
Avoine	"	"	"	"	"	"	" "
Riz	"	"	"	"	"	"	" "
Toutes céréales semi transformées (farine, gruaux, semoule ect...)	5 %	58 %	3 %		0,50 %	0,25 %	" "

NB : L'assurance obligatoire pour toute importation supérieure à 500.000 F augmente considérablement le prix de revient lorsque les céréales sont achetées C.A.F.. Dans ce cas celles-ci sont assurées deux fois. La fiscalité des farines qui s'élève à environ 60 % est protectrice des unités nationales de transformation.

M A L I

T O U T E S C E R E A L E S

DD	DF	C.P.S.	T.V.A.	TI	DP
Ex	Ex	5 %	11,5 %	5 %	5 %

N I G E R

Produits	Valeur imposable	Droits et taxes exigibles			
		CAF	DD	DF	STAT
Mil	"	Ex	Ex	3 %	Ex
Maïs	"	Ex	0,50 %	3 %	Tr
Sorgho	"	Ex	Ex	3 %	Ex
Riz	"	Ex	Ex. OPVN 9 % pour autre im- portateur	3 %	Ex
Farine de mil ou sorgho	"	Ex	Ex	3 %	Ex
Gruaux, semoule de mil, sorgho et maïs	"	Ex	4 %	3 %	Tr
Farine	"	Ex	10 %	3 %	Ex

NB : Au Niger et au Burkina, la farine est nettement plus imposée
fiscalement que les céréales non transformées.

CAF	= Coût Assurance Frêt
DD	= Droit de Douane
DF	= Droit Fiscal
STAT	= Statistique
TP	= Transport
TR	= Taxe Routière

E) - Les échanges triangulaires

Le Burkina, le Mali et le Niger importent et réexportent rarement des céréales. Leur situation régulièrement déficitaire depuis 1975 et la méconnaissance, par leurs ressortissants, des marchés céréaliers expliquent cela. C'est dire qu'ils ne peuvent ni promouvoir ni réaliser des opérations triangulaires. Pourtant ces trois pays bénéficient souvent des opérations triangulaires.

Ainsi en 1984-85, l'USAID a échangé du blé américain contre du maïs ghanéen au profit du Mali et du Burkina Faso.

En 1983 et 1985, le PAM (Mali) a acheté du maïs au Zimbabwe et au Honduras pour le Mali.

En 1986, le PAM et la Croix Rouge ont acheté 8.000 tonnes de céréales pour certaines régions déficitaires du même pays.

Ces opérations triangulaires réalisées avec des pays africains informent les bénéficiaires quant à l'état et à l'étendue du marché. Ainsi facilitent-elles les échanges de céréales entre pays producteurs excédentaires et pays déficitaires.

Conclusion partielle

Les marchés intérieurs de céréales ne souffrent d'aucune entrave administrative ou juridique particulière. Les difficultés de la distribution sont d'ordre structurel et financier (insuffisance de moyens et d'organisation). Par contre, les marchés inter-Etats sont inexistants du fait des prohibitions totales des exportations, de la faiblesse des excédents exportables et de la méconnaissance des marchés.

Recommandations

- 1) - Faire des échanges triangulaires, un support de la commercialisation intérieure et inter-Etats. Afin de promouvoir la commercialisation de leurs excédents céréaliers, le Burkina, le Mali et le Niger pourraient négocier l'arrêt des importations des aides alimentaires et demander aux donateurs d'acheter les céréales sur place. L'aide alimentaire serait donc un support pour la commercialisation et la production agricoles.

Mobiliser l'aide alimentaire dans les zones excédentaires du pays du CILSS pour celles qui sont déficitaires, c'est soutenir les productions locales, développer les échanges inter-régionaux tant en respectant les habitudes alimentaires des donneurs. Le CILSS est de loin l'institution la mieux indiquée pour initier une telle requête.

2) - Promouvoir le troc céréalier

Compte tenu de la prohibition des exportations commerciales qui existent dans les trois pays, les échanges peuvent être maintenus sous forme de troc. Cela développerait la complémentarité des agricultures sans nuire à la sécurité recherchée par les Etats. Une étude approfondie devrait permettre d'en dégager les différents avantages et les limites.

3) - Mieux acheter sur le marché international.

Il a été donné de constater que le Burkina, le Mali et le Niger ne sont pas directement approvisionnés par les producteurs, mais par des intermédiaires. Pourtant les trois pays importent des céréales de même origine (Asie, USA, Amérique Latine). Un groupage des prévisions d'importation permettrait soit d'acheter directement au producteur, soit d'influencer les prix des revendeurs. C'est là également une proposition qui peut être approfondie et initiée au sein du CILSS.

III. - L'IMPACT DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET JURIDIQUE DES TRANSPORTS
SUR LES ECHANGES DE CEREALES

Il faudrait, ici, faire une distinction entre les transports intérieurs et internationaux. Mais cette division ne permet pas de cerner à sa juste valeur, la notion de temps qui est un élément important dans l'acheminement des vivres et particulièrement des céréales en cas d'urgence. C'est pourquoi on distinguera les conditions de transports en période ordinaire, des transports d'urgence. Mais avant tout il convient de donner un aperçu des conditions physiques et matérielles des transports dans les trois pays.

A) - Les conditions physiques et matérielles des transports au Burkina Faso, au Mali et au Niger (1)

a) - Le réseau routier :

Insuffisant dans l'ensemble et largement impraticable pendant la saison des pluies. Dans les trois pays, des régions entières sont inaccessibles par tout moyen de transport pendant la saison des pluies. Cet enclavement total qui peut durer de 2 à 3 mois rend impossible tout ravitaillement et échange commercial. Seuls les axes reliant les gros centres urbains et les axes internationaux sont praticables en toute saison.

b) - Le réseau ferroviaire

Il est caractérisé par la vétusté des voies et du matériel roulant. Les chemins de fer Abidjan-Niger et Dakar-Bamako tournent à moins de 50 % de leur capacité. Près de 60 % des voitures et locomotives du chemin de fer Dakar-Bamako sont hors d'usage faute d'entretien et de pièces de rechange. De sérieux problèmes de gestion seraient à l'origine. Les principales gares d'accueil et de manutention deviennent de plus en plus étroites et insuffi-

(1) Le transport aérien fait l'objet d'une omission volontaire dans cette étude, vu son rôle pratiquement négligeable dans les échanges de céréales entre les trois pays et les pays voisins.

samment équipées pour faire face à l'augmentation du trafic. A Bamako il faut 3 à 4 jours pour mettre un wagon à quai. Cela contribue à diminuer considérablement la rotation du matériel (une à deux rotations par mois environ).

Enfin l'unicité des voies et l'état du matériel baissent considérablement le seuil de saturation des chemins de fer.
(Max 8 trains/jour).

c) - Le réseau fluvial

Inexistant au Burkina et au Niger. Il n'est qu'un mode saisonnier, mais important, de transport des céréales au Mali. Ainsi de juillet à février, le transport fluvial constitue un moyen très usité pour l'acheminement des céréales vers Mopti, Gao et Tombouctou par pirogues et pinasses, les charges variant entre 10 et 100 tonnes.

Au régime hydraulique irrégulier, il faut ajouter les problèmes de dragage, d'ensablement et d'enrochement qui contribuent à diminuer la navigabilité du fleuve.

B) - L'organisation administrative et juridique des transports en temps ordinaire

I) - Les transports nationaux

a) - L'accès à la profession de transporteur

Les conditions d'accès à la profession de transporteur ne sont pas fondamentalement différentes de celles des commerçants. Lorsqu'il est régulièrement inscrit, le futur transporteur doit se faire délivrer une carte de transport public de marchandises ou de personnes.

Le transport mixte est interdit dans les trois pays, et le transport international de marchandises est subordonné à la délivrance d'une carte spéciale (1).

(1) Le Burkina, le Mali et le Niger ont signé des accords avec les pays voisins pour la réglementation technique des transports routiers. Ex : NIGER-HAUTE-VOLTA - Convention du 10 octobre 1966
NIGER-NIGERIA - Convention du 9 décembre 1977
BENIN-HAUTE-VOLTA - Protocole du 29 janvier 1984.

La carte de transport est annuelle, comme l'obligation de visite technique et l'assurance. Il n'y a aucune entrave essentielle à la profession de transporteur. Bien au contraire le Burkina a adopté des mesures fiscales visant à faciliter l'acquisition des véhicules de transports (poids lourds).

b) - Le fonctionnement des transports intérieurs

1°) - Les parcs de transports intérieurs

Ils sont vétustes dans l'ensemble et insuffisants en nombre. Mais, l'insuffisance numérique devient peu significative lorsqu'on se réfère au frêt disponible. Le fonctionnement correct des transports intérieurs est handicapé par trois éléments :

1) - trop de transporteurs individuels : La structure individuelle et familiale des entreprises de transport domine dans les trois pays. Le nombre est inconnu et varie entre 500 et 2.000 par pays, avec des véhicules de toutes marques et origines. Cette structure artisanale limite l'efficacité des transporteurs.

- Problème de gestion,
- Problème d'expérience et de compétence sur le marché international,
- Limitation financière.

Le regroupement des transporteurs dans des structures du type sociétaire ou coopérative est à encourager. Ces structures permettent de mieux encadrer les transporteurs. L'expérience du Mali paraît concluante à ce niveau.

2) - L'absence d'une infrastructure d'entretien : De nombreuses marques de véhicules sont commercialisées dans les trois pays sans un service après vente effectif. Cela crée une rareté des pièces de rechange et du personnel techniquement compétent pour des entretiens courants. Cette difficulté est particulièrement ressentie au Niger où les concessionnaires se retirent les uns après les autres.

3) - L'état des routes et des pistes fait que certaines régions ne peuvent être desservies, quels que soient les taux proposés.

2°) Les mouvements intérieurs de céréales

Il n'existe pas au Burkina, au Mali et au Niger un bureau central de frêt. Cela veut dire que le trafic intérieur de marchandises en général et de céréales en particulier, ne peut être estimé et localisé avec précision.

Les transports intérieurs de céréales sont surtout saisonniers. En effet, les transports des zones de productions excédentaires vers les centres urbains et les zones déficitaires, se font généralement pendant les campagnes, au fur et à mesure des achats par des petits véhicules de type "404 bâchée", mieux adaptés aux pistes. Ces transports se font généralement sur des courtes distances (50 à 80 km environ), les commerçants voulant minimiser les frais et les offices ayant des centres de stockage régionaux. Par ailleurs, les offices assurent le transport de leurs collectes par leurs parcs respectifs. Ce transport propre aux offices se fait sans entrave particulière au Mali et au Niger.

Au Burkina Faso par contre, le transport de céréales d'une province à une autre est strictement réglementé par la directive N° 85009 précitée. Ainsi, seuls les commerçants titulaires d'un agrément populaire peuvent transporter des céréales d'une province à une autre.

Avant de quitter la province où les céréales ont été achetées, le transporteur fait viser son autorisation d'achat de céréales par les autorités provinciales qui mentionnent la quantité effectivement chargée à bord du véhicule.

A l'arrivée, la cargaison est encore visée avec mention de la quantité de céréales effectivement introduite dans la province qui a délivré l'agrément. Ce double contrôle administratif des mouvements intérieurs de céréales est un moyen de lutte contre les stockages spéculatifs. Il sera à l'origine d'un développement du frêt céréalier et de certaines conditions juridiques des transports de céréales.

c) - Les conditions juridiques des transports nationaux

1) - Au Burkina Faso et au Niger

Aucun texte spécifique ne vient fixer depuis 1960, les conditions juridiques des transports de marchandises en général et des céréales en particulier. La pratique n'a pas non plus dégagé une ligne de conduite en la matière. Le contrat de transport est généralement oral et sans "lettre de voiture".

Néanmoins les lettres de voitures sont de plus en plus utilisées dans les transports de céréales et ce, conséutivement au développement des litiges.

L'absence d'une réglementation nouvelle des contrats de transport au Burkina et au Niger fait que les obligations et les droits des contractants demeurent méconnues par eux. Appliquée aux transports des céréales, cette lacune donne les résultats suivants :

1) - Mouille très fréquente en saison des pluies. Ainsi en 1985, lors d'une opération de transport d'urgence de céréales de Lomé au Burkina, beaucoup de transporteurs se sont vus refuser des sacs de riz à la livraison pour cause de mouille.

2) - Les notions de délais de livraison ou de retard sont méconnues ou très peu respectées. Il n'est pas rare que les transporteurs prennent la route 24 h ou 48 h après la prise en charge des marchandises.

3) - La pratique des réserves, indispensable au contentieux des transports n'est aucunement maîtrisée. Fort heureusement, les assurances sont très peu sollicitées pour les transports intérieurs, et la plupart des litiges sont traités à l'amiable, très souvent au détriment des transporteurs.

4) - Les "manquants" sont également fréquents dans les transports de céréales ensachés. La situation est légèrement différente au Mali où il existe une réglementation nouvelle et spécifique des contrats de transport.

C'est l'ordonnance N° 53/CMLN du 19 septembre 1973 qui aménage les conditions juridiques des transports en adoptant un contrat type en la matière.

2) - Les caractéristiques du contrat de transport adopté au Mali sont les suivants :

1) - Il couvre toutes les opérations effectuées sur le territoire malien, et ce, sans distinction des modes de transport (terrestre, fluvial, routier).

2) - L'article 6 de l'ordonnance dit qu'il s'applique même aux transports internationaux, sans préjudice des conventions internationales.

3) - Il fixe les cas de responsabilité et les conditions de mise en oeuvre. L'universalité de ce contrat type de transport a l'avantage de simplifier le régime juridique des transports. Pourtant la réglementation du contrat de transport en vigueur au Mali appelle quelques observations.

* - En l'absence d'une convention internationale, liant les pays des parties à un contrat de transport international, on peut douter que la loi malienne couvre l'opération au-delà des frontières lorsque cela n'est pas expressément exprimée par les parties. En effet on soulève ici la question délicate de la détermination du régime juridique des contrats internationaux en général et des contrats de transport en particulier.

Les scénarios possibles sont les suivants :

- Le contrat est conclu et exécuté à l'étranger. La loi malienne ne lui est pas applicable.

- Le contrat est conclu à l'étranger et partiellement exécuté au Mali. D'après l'article 6, ce contrat est régi par la loi malienne (article 6 de l'ordonnance 53/CMLN). Cela n'est pas évident, car le contrat de transport formé sur un territoire donné, doit être conforme aux lois en vigueur dans ce pays. Les parties peuvent également choisir d'un commun accord la loi applicable au contrat. Il faut donc retenir que l'ordonnance N° 53/CMLN

réglementant le contrat de transport ne vaut pleinement que sur le territoire malien.

* - En ne faisant pas de distinction entre les modes de transport, l'ordonnance malienne N° 53/CMLN pourrait contribuer à désinformer les opérations économiques quant à l'évolution des techniques et des conditions juridiques des transports sur le plan international. En effet en tant que pays enclavé, le Mali est de ceux qui font le transport multimodal-international. Or la fragmentation des régimes juridiques est de plus en plus supplantée par le développement des connaissances directs qui couvrent tout le transport. L'unicité du contrat, ici, fait prévaloir le contrat de transport maritime. Cela est très différent, dans les effets, de l'unicité de la réglementation malienne.

La négociation et la conclusion d'une convention régionale de transport routier ou combiné de marchandises ne peuvent être que vivement souhaitées et recommandées.

Dans tous les cas, quel que soit le régime juridique du contrat, il n'a d'effet qu'à l'égard des parties qui n'excluent pas les contrôles administratifs.

C) - Les contrôles administratifs

Au Burkina, au Mali et au Niger, les contrôles routiers sont effectués par trois corps para-militaires (Douane, Gendarmerie et Police). Au Burkina Faso, les Comités de Défense de la Révolution (CDR) participent également aux contrôles routiers.

Dans les trois pays ces contrôles administratifs portent pratiquement sur les mêmes éléments, (technique, chargement, papiers) et freinent énormément la fluidité du trafic.

On compte pratiquement 2 ou 3 postes de contrôle tous les vingt ou trente kilomètres sur les axes principaux. Les frais supplémentaires naissant de cette pratique peuvent varier de 40 à 50.000 F par voyage sur les axes internationaux. Ces contrôles peuvent pourtant être réduits sans risque pour leur efficacité. Ainsi un regroupement des postes et un espacement des contrôles intérieurs seraient déjà un pas.

D) - La tarification

a) - Les taux Burkinabè

Il n'existe pas une tarification officielle des transports intérieurs au Burkina Faso. Les taux sont négociables et sont généralement fixés par les transporteurs en fonction des axes et de la marchandise. Les barèmes professionnels semblent pourtant se stabiliser autour de **38 F/TK.**

b) - Les taux Maliens

La tarification malienne fait une distinction entre les routes bitumées, les routes en terre et les pistes. Cette distinction devrait inciter à transporter sur l'ensemble du territoire, en offrant un taux qui tienne compte des risques particuliers propres à certains itinéraires.

Ils sont les suivants :

	Transport intérieur	Transport international
Route bitumée	25 F/TK	18,75 F/TK
Route en terre moderne	37 F/TK	28,12 F/TK
Pistes	50 F/TK	33,75 F/TK

Les taux à l'exportation sont plus bas. Cela permet de maintenir la compétitivité des produits exportés sur les marchés étrangers. Il existe également un taux spécial pour les hydrocarbures fixé à 2,735 F/TK ; 4,903 F/TK et 5,470 la TK.

Le transport fluvial ne fait l'objet d'aucune tarification, mais la compagnie malienne de navigation a un barème.

c) - Les taux Nigériens

Les tarifs nigériens ont été fixés par l'arrêté N° 023/MG/T/DCP du 30/8/82. Ils contiennent deux cas de figure qui tiennent compte de l'état des routes.

Premier cas de figure : Aller et retour en charge.

Le taux est uniforme pour toutes les catégories de marchandises dans les fouchettes suivantes :

Route bitumée	: mini.	16 F/TK
	max.	18 F/TK
Sur route en terre	: mini.	21 F/TK
	max.	23 F/TK

Le deuxième cas de figure est beaucoup plus compliqué et tient compte en plus de la nature de la marchandise. Le tableau suivant visualise tous les éléments.

TRANSPORT AVEC RETOUR A VIDE

36

MARCHANDISES	TARIFS FCFA/TK	
	Route bitumée	Route en terre
<u>Catégorie II</u> Céréales, farine, pâtes alimentaires, niébé, sel	24,76	32,94
<u>Catégorie 12</u> Coton, noix de cola, fruits, arachide, canne à sucre	25,89	32,94
<u>Catégorie 13</u> Tourteau, sucre et sucreries, lait, tomate, boissons hygiéniques	25,89	32,94
<u>Catégorie III</u> Produits textiles, allumettes, savons, engrains	25,89	32,94
<u>Catégorie II2</u> Bois et planche, fer, fonte, acier, ciment	27,01	34,43
<u>Catégorie III</u> Autres marchandises générales	28,14	35,93

On ne saurait comparer les tarifs en vigueur dans les trois pays, car tout dépend des prix de revient du carburant et du prix des pièces détachées. Ce qui est sûr c'est que ces tarifs ne sont pas annuellement ajustés. Les transporteurs en sont bien sûr insatisfaits.

On constate également qu'une trop grande différence dans les tarifications de deux pays voisins, empêche le pays dont les tarifs sont plus bas de recourir au service des transporteurs du pays qui a des tarifs plus élevés. Ainsi les transporteurs ivoiriens refusent-ils d'effectuer des transports à l'intérieur du Mali, au motif que les tarifs sont trop bas et que les routes sont trop mauvaises.

Ce problème vient d'être résolu entre le Niger , le Burkina et le Togo par une uniformisation des taux sur les axes TOGO-NIGER et TOGO-BURKINA FASO.

Les tableaux suivants (I et II) donnent des détails sur les deux tarifications. Il convient de noter que les taux qui sont pratiquement les mêmes ont été négociés bilatéralement (TOGO -NIGER et TOGO-BURKINA FASO).

On constatera également avec regret, qu'il n'y a pas eu de négociation tarifaire entre le Burkina, le Mali et le Niger. Donc entre ces trois pays, les tarifs restent libres. Cette négociation est pourtant souhaitable, s'agissant surtout des transports internationaux de céréales à des fins commerciales. Cela permettrait de limiter en partie la trop grande disparité de prix entre céréales importées et céréales localement produites.

TABLEAU N° 1

TARIFS DE TRANSPORT DE MARCHANDISES SUR L'AXE TOGO NIGER
APPLICABLES A PARTIR DU 1er JUIN 1986

NOMENCLATURE	PAR TONNE KILOMETRE
a) <u>AIDES ALIMENTAIRES</u>	23 F/T.K.
b) <u>PRODUITS PAUVRES</u>	23,50 F/T.K
- Céréales (riz, maïs, sorgho, blé, mil)	
- sel, ciment, sacheries, farine	
Produits chimiques à usage agricole.	
c) <u>AUTRES PRODUITS ALIMENTAIRES</u>	25 F/T.K
- Sucre en cartons, huile, pâtes alimentaires, lait en cartons, tomate, thé, café aromate, cacao.	
d) <u>BIENS D'EQUIPEMENT ET PRODUITS ASSIMILÉS</u>	25,50 F/T.K
- Matériaux de construction, (fer, tôle, bois, tuyauterie)	
- Machine et appareils, pièces détachées	
- Produits pétroliers - bitume	
- Produits chimiques industriels	
e) <u>DIVERS</u>	26,60 F/T.K
- Textiles, boissons, tabacs, alcool, cigarettes, etc....	
f) <u>PRODUITS DANGEREUX</u>	28 F/T.K.
- Munitions, explosifs	
g) <u>CONTAINERS</u>	23 F/T.K.

TABLEAU N° 2

TARIFS DE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISE SUR L'AXE TOGO BURKINA
APPLICABLES A PARTIR DU 7 MAI 1986

NOMENCLATURE		TARIF T.K.
1°)	Ciment	20
2°)	Aides alimentaires	23
3°)	Céréales et produits chimiques à usage agricole	22,50
4°)	Produits alimentaires (sucre, lait, huile)	25
5°)	Biens d'équipement et assimilés et produits chimiques industriels	25
6°)	Divers : tabac, alcool, tissus, sucre en morceaux, cigarettes, etc...	26
7°)	Produits dangereux (munitions - explosifs)	28
8°)	Containers	23

II. - Les transports internationaux

L'enclavement total du Burkina Faso, du Mali et du Niger les rend totalement tributaires des transports internationaux.

Ces transports sont organisés par des conventions bilatérales ou sous-régionales.

Une première série de conventions aménage l'utilisation des domaines portuaires pour les importations et les exportations en provenance et à destination des pays enclavés.

La deuxième série de conventions organise plutôt le transit et le transport terrestre.

A) - Le transit maritime

Plusieurs types d'accords permettent au Burkina Faso, au Mali et au Niger, l'accès et l'utilisation des domaines portuaires des pays voisins.

Ces accords sont négociés bilatéralement, alors que les trois pays utilisent les mêmes ports.

Port d'Abidjan	(BURKINA-MALI)
Port de Lomé	(BURKINA-MALI-NIGER)
Port de Cotonou	(BURKINA-MALI-NIGER)
Port de Dakar	(MALI)

L'objectif essentiel de ces accords est de garantir le droit de transit maritime tout en aménageant administrativement et financièrement les activités au niveau des ports. L'étude ne fera pas une analyse exhaustive de tous ces accords mais les tableaux comparatifs suivants donnent une idée des facilités accordées à chaque pays (p. 36 à 39).

Le problème essentiel du transit maritime réside surtout dans la longueur des délais de sortie du port. Cette lenteur est essentiellement due aux éléments suivants : (suite p. 40).

FACILITES JURIDIQUES ET SPACIALES OFFERTEES DANS CHAQUE PORT

NIGER

41

	COTE D'IVOIRE	TOGO	SENEGAL	BENIN
TEXTES	Arrêté 77-24-CAB/MTI du 28 février 1977			Accord 5 janvier 1975
CONTENU	Pas de dispositions particulières	<p>Dispose d'une parcelle de 24.000 m² utilisée comme suit : - hangar 5.000 m² - terre-plein 19.000 m²</p> <p>Régime de zone franche – Accord pour 25 ans puis reconduction – Location pour franc symbolique – Aménagement à la charge du bénéficiaire – Travaux entretien + manutention sont confiés au Port Autonome contre rémunération.</p>	<p>Pas de dispositions particulières</p> <p>Dispose de parcelles en 2ème zone : 6.000 m² de hangar – 15.000 m² de terre pleins + 20.000 m² à aménager.</p> <p>Disposition d'installations en 1ère zone : 3.750 m² de magasins – Régime de zone franche – Accord pour 25 ans puis reconduction – Location pour franc symbolique – Entretien, aménagement à la charge du bénéficiaire – Manutention par OBEMAP – Priorité d'accostage au poste n° 4 – 3 représentants Nigériens au Conseil de l'Etat-blissement Public des Ports.</p>	

BURKINA FASO

42

	COTE D'IVOIRE	TOGO	SENEGAL	BENIN
TEXTES	Aucun accord particulier relatif au transport et stockage dans la zone franche :	Arrêté N° 71/CAB/PR/MTI du 14 juin 1972		Décret 82-407 du 4.12.82 Convention du 08.09.1984
	Pas d'accord particulier mais entrepôts et aires de stockage dans la zone franche : 2 hangars 8.400 m ² 1.720 m ² terre-plein 3.325 m ²	Dispose d'une parcelle de " 22.000 m ² * - Régime de zone franche - Accord pour 25 ans puis reconduction - Location pour franc symbolique - Réalisation d'infrastructures à la charge du Burkina - Travaux d'entretien + manutention au port confiés au Port Autonome mais à charge du Burkina.	Pas de dispositions particulières.	Dispose d'une parcelle en 2ème zone (20.000 m ²) - Disposition d'installations en 1ère zone - Régime de zone franche - Accord pour 25 ans puis reconduction - Location pour franc symbolique - Entretien , aménagement à la charge du bénéficiaire - Manutention par OBEMAP.

(*) utilisée comme suit :
 2 hangars de 5.000 m²
 1 terre-plein revêtu de 9.000 m²
 1 terre-plein non revêtu de 3.000 m²

Z
E
F
Z
O
C

M A L I

	COTE D'IVOIRE	TOGO	SENEGAL	BENIN
TEXTES	Accord de coopération du 13 janvier 1979	Arrêté N° 77-25/CAB/MTP du 28 février 1977	Accord de 1963	Protocole d'accord du 7 janvier 1983
Z	<p>Mise à disposition de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - magasin 14 (6.000 m^2) + terre-plein (5.000 m^2) - sur zone Vridi : hangar (6.000 m^2) terre-pleins (5.000 m^2) (12.000 m^2) <p>Pas de régime particulier</p> <p>Entretien du magasin 14 à charge du port -</p> <p>Gestion et manutention à charge des EMACI</p> <p>Redevances trimestrielles</p> <p>$562,50 \text{ FCFA}/\text{m}^2$ - hangar 14 $281,25$ ou $204 \text{ FCFA}/\text{m}^2$</p> <p>selon terre-plein</p>	<p>Dispose d'une parcelle de 9.765 m^2 sur laquelle il y a :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 hangar de 5.000 m^2 1 terre-plein de 1.500 m^2 <p>Régime de zone franche - Accord pour 25 ans puis reconduction - Location pour franc symbolique</p> <p>Aménagement à la charge du bénéficiaire</p> <p>d'entretien + manutention sur port confiés au Port Autonome contre rémunération.</p>	<p>Dispose à Dakar de parcelles en zone sud et zone nord :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zone sud : terre-plein revêtu de 17.000 m^2 hangar 2.356 m^2 - Zone nord : terre-plein bitumé 6.736 m^2 terre-plein non revêtu 9.161 m^2 <p>Régime de zone franche - Accord pour 25 ans puis reconduction - Législation du Mali applicable dans la zone franche - 2. postes d'Administrateurs pour le Mali dans le Conseil d'Administration des Ports</p>	<p>Dispose d'une parcelle en 2ème zone.</p> <p>Disposé d'installations en 1ère zone.</p> <p>Régime de zone franche</p> <p>Accord pour 25 ans puis pour franc symbolique</p> <p>Entretien, aménagement à la charge du bénéficiaire</p> <p>Manutention par OBEMAP</p> <p>1 représentant malien au sein du Conseil de l'Etablissement Public des Ports</p> <p>Existence d'un Comité Technique Paritaire.</p>

	COTE D'IVOIRE	TOGO	SENEGAL	BENIN
N I G E R	<p><u>DOUANIER</u> <u>FISCAUX</u> 20 jours de franchise pour stockage. Abattement de 16/18 % sur taxe portuaire.</p> <p><u>AUTRES</u> - Si impossibilité stockage sur zone nigérienne tarif préférentiel sur zone portuaire</p>	<p><u>DOUANIER</u> - Zone franche <u>FISCAUX</u> - Franchise de 25 jours ouvrables pour magasinage et stockage - Exonération statistique 2,08 %</p>		<p><u>DOUANIER</u> <u>FISCAUX</u> - Franchise de 10 jours calendaires de dépôt OBEMAP et 20 jours dans installations NITRA</p>
B U R K I N A	<p><u>DOUANIER</u> - Zone franche <u>FISCAUX</u> - 20 jours de franchise pour stockage - abattement de 16/18 % sur taxe portuaire.</p>	<p><u>DOUANIER</u> - Zone franche <u>FISCAUX</u> - Franchise de 25 jours pour stockage et magasinage - Exonération de taxe statistique (2,08 %).</p> <p><u>AUTRES</u> - Si impossibilité stockage sur zone burkinabè tarif préférentiel sur zone port.</p>		<p><u>DOUANIER</u> - Zone franche <u>Fiscaux</u> - Franchise de 10 jours calendaires</p>
M A L I	<p><u>DOUANIER</u> - Pas de cautionnement</p>	<p><u>DOUANIER</u> - Zone franche</p>	<p><u>DOUANIER</u> - Aucune limite à la durée du séjour des marchandises stockées en zone malienne - Zone franche</p>	<p><u>FISCAUX</u> - Exonération de TPS (17 %) - 20 jours de franchise pour marchandises débarquées hors zone EMASE Abattement 10 % des taxes sur terre-plein et magasins hors EMASE</p>
	<p><u>FISCAUX</u> - 20 jours de franchise pour stockage des marchandises en zone ivoirienne entre Ministres de tutelle respectifs - EMACI dispensée de verser un cautionnement Abattement de 16/18 % de portuaire</p>	<p><u>AUTRES</u> - Si impossibilité stocker sur zone malienne, tarif préférentiel sur zone portuaire.</p>		<p><u>AUTRES</u> - Tarif de manutention spécifique.</p>

N.B. : Ce tableau ne fait pas apparaître les frais de manutention dans les ports.

- mauvaise circulation des documents de transport sans lesquels aucune marchandise ne peut sortir du port ;
- connaissance insuffisante des procédures administratives de la part des auxiliaires de transport ;
- insuffisance des moyens matériels des transitaires et des accomiers.

B) - Le transit terrestre

Le Burkina Faso, le Mali et le Niger ont signé des accords bilatéraux ou multilatéraux de transit. Ces accords organisent les partages du frêt entre les transporteurs du pays membre, uniformisent les normes techniques des transports et organisent le transit routier inter-Etats.

a) - Le transport et le transit ferroviaire

Sur le plan administratif, il ne souffre d'aucune entrave. Les marchandises en général et les céréales en particulier voyagent dans des wagons plombés sous douane. Ils sont également déchargés sous surveillance douanière.

Le transit se fait avec un document uniforme et unique (TIF). Cela n'appelle aucune remarque particulière. Mais le plan des circulations est très souvent à l'origine du retard dans les mouvements de wagons.

Il n'est pas en effet rare qu'entre Abidjan et Ouagadougou un ou deux wagons de céréales soient détachés au mauvais endroit ou que les documents accompagnant le chargement soient complètement égarés. La pratique des trains-blocs paraît mieux indiquée pour enrayer ce genre d'ennui et pour les transports d'urgence de céréales.

b) - Le transit routier inter-Etats

- L'organisation conventionnelle

Il est essentiellement organisé par la convention relative au transit routier inter-Etats de marchandise (TRIE) signé d'abord par les Etats membres du Conseil de l'Entente (1) et adopté ensuite par la C.E.A.O.

(1) Le Conseil de l'Entente est composé du Burkina Faso, du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Niger et du Togo.

La convention TRIE vise essentiellement à faciliter le transit en uniformisant les procédures dans un document unique de transit : le carnet TRIE.

En plus du carnet TRIE, la convention instaure un fonds de garantie auquel tout transporteur doit adhérer lors de chaque opération. Il s'agit en fait d'une caution qui garantit contre le non-respect par les transporteurs, des dispositions de la convention dans chaque pays. Le montant est de 0,50 % de la valeur des marchandises transportées. Elle est perçue à la frontière d'entrée de chaque pays de transit.

Les avantages de la convention TRIE sont multiples :

- * allègement du contrôle et gain de temps : le document unique doit seulement être visé au bureau de passage indiqué dans le carnet. Le contrôle se limite seulement à la vérification de l'intégrité des scellements, sauf soupçon d'abus.
- * uniformisation et contrôle collectif des frais du transport.

- L'échec de la convention

La convention TRIE qui a été signée par près de huit pays n'est pas respectée dans ses grandes lignes. En pratique chaque pays continue d'émettre ses propres documents de transit. Cela entraîne une perte de temps considérable aux frontières et une augmentation des frais puisque le carnet coûte 3.000 F environ.

Deux raisons expliquent l'échec de la convention TRIE dans ses dispositions essentielles. L'échec du document unique de transit est expliqué par la notion de souveraineté nationale. Cela n'est pas convaincant puisque la convention est signée par les Etats. En fait derrière la notion de souveraineté, il y aurait une crise de confiance. Aucun Etat n'est, en fait, prêt à accepter d'être lié par l'effet juridique des déclarations portées dans le document ou par l'administration douanière d'un autre pays. L'échec du document uniforme pourrait aussi résulter de la volonté de suivre et de protéger les marchés nationaux.

c) - Les convois escortés

Afin de protéger les marchés nationaux contre les importations frauduleuses certains pays de transit dont le Burkina Faso, le Togo et la Côte d'Ivoire organisent des convois escortés pour les véhicules en transit.

Le convoi, également appelé train routier, est composé d'un certain nombre de véhicules et est escorté jusqu'à la frontière de sortie par des agents. L'escorte est payante pour chaque véhicule (4.000 F). Cette procédure augmente considérablement la durée du transport.

En effet le convoi ne peut partir tant que tous les véhicules le composant ne sont pas chargés et munis d'un carnet de transit. Ils doivent arriver ensemble à la frontière. Donc lorsqu'un véhicule tombe en panne, tout le convoi est bloqué.

La procédure du convoi escorté est une entrave à la fluidité des transports de marchandise en général et de céréales en particulier entre le Burkina Faso, le Togo et les pays voisins.

En 1985 le Burkina Faso a obtenu du gouvernement togolais un allègement de cette procédure pour évacuer en urgence 5.000 tonnes de riz arrivées au port de Lomé.

Le Togo a ainsi autorisé l'émission d'un carnet de transit (TRIE ou D15) par tranche de 500 tonnes de riz, au lieu d'en établir un par véhicule. Le carnet de transit couvrant les 500 tonnes est apuré progressivement par les lettres de voiture. Cette organisation a permis de réduire les frais d'enlèvement. Il a été également décidé de réduire le nombre de véhicules composant le convoi. Il en a résulté un gain de temps.

C) - L'organisation administrative et juridique des transports internationaux

Elle résulte des conventions d'accords bilatérales signées par chacun des Etats avec les pays voisins. Ces accords organisent le partage du frêt entre les transporteurs des différents pays et uniformisent les normes techniques des conditions de transport.

1°) - L'accès au transport international

Les conditions sont fixées par les accords bilatéraux que le Burkina Faso, le Mali et le Niger ont signés avec les principaux pays de transit.

Burkina (Togo - Côte d'Ivoire - Bénin et Ghana)

Mali (Côte d'Ivoire - Togo - Sénégal - Bénin)

Niger (Togo - Côte d'Ivoire - Bénin - Nigéria).

Ces conventions et accords fixent les conditions dans lesquelles un véhicule peut être admis au transport international. Ces conditions sont les mêmes dans tous les accords.

- Le véhicule doit posséder une carte de transport international délivrée par les autorités de son pays :

- Etre muni d'une police d'assurance valable sur le territoire des deux parties.

- Attester une visite technique en cours de validité.

Le chauffeur doit avoir un permis international de conduire et être muni de tous les documents de transport (transit, lettre de voiture).

2°) - L'uniformisation des normes techniques

C'est également de façon bilatérale que les Etats ont tenté d'uniformiser les charges à l'essieu selon l'état des routes. Le caractère bilatéral de ces accords engendre une disparité incompatible avec une exploitation judicieuse des véhicules en transports internationaux. Une uniformisation régionale des normes techniques et de la charge à l'essieu est donc fortement recommandée.

Le tableau suivant donne un aperçu de cette disparité des normes techniques conventionnelles.

<u>Charge à 1'essieu</u>	BURKINA FASO	COTE D'IVOIRE	TOGO	BENIN	GHANA	NIGER	NIGERIA
a) <u>Véhicules simples</u>							
deux essieux	18 T			17 T	12 T	16 T	14 T
trois essieux	25 T			25 T	16 T	22 T	19 T
plus de trois essieux	38 T			35 T	18 T		
b) <u>Véhicules composés</u>						max 30 T	
trois essieux	25 T			25 T			
quatre essieux	38 T			38 T	20 T	30 T	
plus de quatre essieux	42 T			42 T			

N.B. : Dans les faits, les différentes limitations ne sont pas respectées par les transporteurs qui semblent d'ailleurs les ignorer.

3°) - Le partage du fret

Afin de protéger les intérêts de leurs transporteurs respectifs, le Burkina Faso, le Mali et le Niger ont signé avec certains pays voisins et principalement les pays de transit, les conditions dans lesquelles les transporteurs peuvent avoir accès au fret situé sur le territoire d'un Etat dont ils ne sont pas ressortissants.

Ces accords opèrent un partage du fret. Les taux retenus par les différents accords liant les trois pays et les pays de transit sont les suivants :

- Frêt en transit :

2/3 pour les transporteurs du pays importateur

1/3 pour les transporteurs du pays de transit.

- Frêt local 50/50.

Les transporteurs d'un pays tiers, appelés à agir pour le compte d'un Etat ayant signé l'accord de partage de fret, bénéficient des conditions de l'Etat mandant.

Ces accords de partage de fret existent seulement entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger, et les pays de transit maritime. Ils n'existent pas entre les trois pays enclavés. Le faible développement des échanges officiels et quantifiables entre eux explique cette lacune.

L'intérêt de ces accords, c'est qu'ils donnent à chaque pays enclavé la possibilité de suivre et de contrôler les mouvements de ses marchandises, dans le contexte des transports multimodaux internationaux.

Les céréales en transit peuvent aussi bénéficier d'une priorité absolue en cas d'urgence, pour leur acheminement.

D) - Les transports d'urgence de céréales

Ces transports d'urgence concernent plus les importations des aides d'urgence que les importations ou les exportations commerciales.

Dans tous les cas, il n'existe ni au Burkina, ni au Mali, ni au Niger un plan de transport d'urgence des céréales.

Cependant en 1984-85, la gravité de la situation alimentaire a amené le Mali et le Burkina Faso à organiser des transports d'urgence des aides alimentaires depuis les ports du Togo et d'Abidjan. Cela n'a été possible qu'à la suite des négociations engagées avec les pays de transit.

Les procédures de transit, de douane et les contrôles administratifs ont pu ainsi être allégés. Les deux pays ont fait appel aux transporteurs des pays voisins pour accélérer les acheminements en prévoyant des taux spéciaux.

Le Burkina avait proposé les taux suivants :

LOME-OUAGA 23/TK

Transport intérieur 38 F/TK

et une prime d'encouragement de 2 F/TK. 5.000 tonnes de riz ont pu ainsi être acheminées aux centres de distribution en moins de 3 semaines.

E) - Les conditions juridiques du transport international

Il s'agit de déterminer le régime juridique du contrat de transport international des céréales. Au Burkina Faso et au Niger, il n'existe ni réglementation ni convention en la matière.

La loi applicable aux contrats de transport entre les trois pays et leurs voisins doit être déterminée cas par cas. Le développement des documents de transport combiné facilitera l'uniformisation dans les cas d'importation, puisque le connaissage direct couvre tout le transport. On se référera le plus souvent à la loi du contrat et aux principes généraux du droit international privé.

L'absence de réglementation ou de convention en ce domaine n'est gênante qu'en cas de litige n'ayant pas trouvé de solution à l'amiable. Elle ne l'est point pour la fluidité des transports.

CONCLUSION

L'impact de l'organisation administrative et juridique des transports sur les échanges de céréales n'est préceptible qu'en matière de transit et de contrôles routiers.

En dépit des nombreuses conventions et accords bilatéraux qui régissent ces domaines, le transit et le transport souffrent de la lenteur administrative et du grossissement artificiel des frais annexes. Ces frais annexes, qui peuvent aller jusqu'à 10 % du prix de transport, sont un handicap considérable quant à la compétitivité des céréales exportées à des fins commerciales.

RECOMMANDATIONS

1°) - Face à l'échec du carnet de transit TRIE et à l'augmentation du temps du transport et de transit qui en découle, l'étude recommande que soit étudiée et initiée entre les pays enclavés (Burkina, Mali et Niger) et les pays de transit maritime, un régime spécial pour le transport de céréales. Ce régime spécial de transit et de transport de céréales doit :

- faciliter et accélérer les sorties du port ;
- réduire les formalités douanières pour une harmonisation des documents de transit et de lettre de voiture ;
- bannir les contrôles routiers intermédiaires ;
- définir un régime juridique unique du contrat de transport.

2°) - Compte tenu de l'état des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales, l'étude recommande la conception d'un plan de transport de céréales en temps ordinaire et surtout en cas d'urgence, qui soit opérationnel en toute saison.

3°) - L'étude recommande la définition d'un second terme de référence qui permette de cerner l'ensemble des entraves abstraites aux échanges de céréales entre tous les pays membres du CILSS. Cette analyse d'ensemble paraît utile à la conception d'un plan de transport et à la détermination d'une stratégie des échanges céréaliers.