

Mali : Stratégie de développement du commerce*

Olivier Cadot
Version révisée

Avril 2009

* Ce document a été élaboré à la suite d'une mission à Bamako de l'auteur, du 19 au 24 mai 2008, et révisé par la suite en fonction des commentaires reçus. Les opinions qui y sont exprimées reflètent seulement celles de l'auteur et n'engagent en aucune manière les autorités maliennes ou les organisations internationales ayant pu assister la mission. Sans les impliquer pour toute éventuelle erreur ou inexactitude dans le rapport, l'auteur tient à remercier Mme Borgatti, Mme Sissoumaci, M. Ba, M. Ballo, M. Diane, M. Maïga, M. M. Keita, M. M.S. Keita, M. Lubeth, M. Niang, et M. Traoré. L'auteur remercie également MM. J.-F. Guay, B. Sako, et D. L. Traoré, ainsi que le Secrétariat Général du Ministère des Finances, la Direction Nationale de la Planification, la Direction Nationale des Industries, et le Ministère de l'Energie, des Mines, et de l'Eau, pour d'utiles commentaires sur la première version de ce document. Par-dessus tout, l'auteur tient à remercier M. Sidibé, coordonnateur national du Cadre Intégré, qui n'a ménagé aucun moyen pour le succès de la mission et dont le soutien efficace s'est révélé précieux, ainsi que Mme Bacrot, du bureau de Genève de la CNUCED, sans qui la mission n'aurait pu avoir lieu.

Table des matières

Liste des tableaux, figures et encadrés.....	3
Liste des acronymes	4
Résumé	6
1. Introduction.....	11
2. Le cadre de la politique commerciale au Mali.....	14
2.1 Orientation générale.....	14
2.2 Cadre législatif.....	15
2.3 Cadre institutionnel	15
3. L'intégration commerciale du Mali.....	16
3.1 Intégration dans le système commercial multilatéral	16
3.2 Intégration régionale	28
4. Stratégie de développement des exportations.....	41
4.1 Mesures transversales	41
4.2 Stratégies de promotion sectorielle.....	46
5. Conclusion et axes de réflexion généraux.....	61
Références bibliographiques	65

Liste des tableaux, figures et encadrés

Tableaux

Tableau 1	Indice de restrictivité de la politique commerciale	17
Tableau 2	Indices des prix des produits de base	23
Tableau 3	Critères de détermination des produits sensibles	32
Tableau 4	Indices de complémentarité intra-CEDEAO	36
Tableau 5	Avantages comparés révélés des pays des la CEDEAO	37
Tableau 6	Coûts de transport comparés, par véhicule-km	38
Tableau 7	Coûts et prix sur les principaux corridors routiers africains	39

Figures

Figure 1	Part du Mali dans le commerce mondial	20
Figure 2	Concentration des exportations en fonction du PIB par hab.	21
Figure 3	Concentration des exportations : Indices de herfindahl	22
Figure 4	Orientation géographique des exportations du Mali	23
Figure 5	Redéploiement géographique des exportations du Mali, 1996-	24
Figure 6	Orientation sectorielle des exportations du Mali	25
Figure 7	Redéploiement sectoriel des exportations du Mali	26
Figure 8	Exportations de biens & services, 1980-2005	27
Figure 9	Calendrier de libéralisation des importations sous les APE	31
Figure 10	Production céréalière malienne, en valeur	47
Figure 11	Importations mondiales de coton, 1988-2006	49
Figure 12	Importations mondiales : bétail, viande bovine, poisson	54
Figure 13	Importations mondiales : sucre, riz	56
Figure 14	Importations mondiales : gomme arabique, mangues	56
Figure 15	Investissement Etrangers Directs et PIB en Afrique	59

Encadrés

Encadré 1	Les paradoxes de l'intégration régionale	33
Encadré 2	Les cinq priorités du programme d'Almaty	40
Encadré 3	Promotion des exportations : L'expérience internationale	44
Encadré 4	Le projet sucrier de Markala	51
Encadré 5	Le « parcours du combattant » d'une mangue malienne	57

Liste des acronymes

API	Agence pour la Promotion des Investissements
ADEX	Agence pour le Développement des Exportations
AGCS	Accord Général sur le Commerce des Services
AGOA	African Growth & Opportunity Act
APE	Accords de Partenariat Economique
ASS	Afrique sub-saharienne
CCIM	Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CMDT	Compagnie Malienne de Développement des Textiles
CSCR	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DGD	Direction Générale des Douanes
DGRC	Direction Générale de la Réglementation et du Contrôle
DNCC	Direction nationale du commerce et de la concurrence
DNI	Direction Nationale de l'Industrie
DPG	Déclaration de Politique Générale
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EDIC	Etude Diagnostic d'Intégration Commerciale
EDM	Energie du Mali
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
FCFA	Francs CFA
FCFA	Franc CFA
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
IED	Investissements Etrangers Directs
LOA	Loi d'Orientation Agricole
LOSP	Loi d'Orientation du Secteur Privé
MIC	Ministère de l'Industrie et du Commerce
OMBEVI	Office Malien du Bétail et de la Viande
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PADESO	programme d'appui au développement de l'élevage au Sahel Occidental
PCC	Politique Commerciale Commune
PCDA	Programme Compétitivité et Diversification Agricole
PDES	Projet de Développement Economique & Social
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays moins avancé
PRODEC	Programme Décennal de Développement de l'Education
PRODEJ	Programme Décennal de Développement de la Justice
PRODESS	Programme Décennal de Développement Socio-Sanitaire
PST	Plan Sectoriel des Transports
TCI	Taxe Conjoncturelle à l'Importation
TDP	Taxe Dégressive sur les Produits

TEC	Tarif Extérieur Commun
TSA	Tout Sauf les Armes
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

Résumé

Le rôle du commerce extérieur dans une économie en développement est multiple. En premier lieu, les exportations contribuent au maintien des grands équilibres macroéconomiques : celui de la balance commerciale et celui de la balance des paiements. En second lieu, les exportations donnent aux entreprises nationales accès à des marchés plus vastes que le marché local, leur permettant de valoriser leurs investissements et de réduire leurs coûts unitaires en produisant à plus grande échelle. Enfin, la croissance des exportations s'est révélée, statistiquement, un puissant vecteur de réduction de la pauvreté. Dans l'agriculture, la production pour l'export ouvre l'accès au crédit et génère les liquidités nécessaires à l'achat d'intrants –engrais et pesticides– qui contribuent à améliorer la productivité dans toutes les activités, exportées ou non. Dans l'industrie, l'accès aux marchés étrangers, l'amélioration de la gestion, et les volumes croissants permettent d'améliorer la rémunération du travail.

Ainsi, l'objectif de la stratégie nationale de développement commercial est parfaitement congruent avec ceux de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté telle qu'elle est articulée dans le CSCRP (Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté). La focalisation sur un objectif central de réduction de la pauvreté permet de hiérarchiser les priorités et de donner un sens clair à la stratégie de développement du commerce. Ainsi, plus de 80% de la population malienne vivant de l'agriculture, le développement et la diversification des exportations agricoles apparaissent d'emblée comme les objectifs prioritaires de toute stratégie de promotion sectorielle.

La vision stratégique du Mali en termes de développement commercial est en phase avec les autres volets de la stratégie nationale de développement. Ainsi, le CSCRP 2007-2011 intègre les objectifs et les recommandations du Cadre Intégré tels qu'exprimés dans l'EDIC, assurant la cohérence entre les aspects commerciaux et domestiques de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

Les conditions de base pour la mise en œuvre de cette vision sont réunies. L'intégration formelle du Mali dans le système commercial multilatéral est largement complète à la suite d'un processus de réformes structurelles entamé dès le milieu des années 80 et largement abouti en 2000. Le Mali ayant fait le choix de l'intégration régionale, ses tarifs extérieurs –les droits de douane appliqués aux pays avec lesquels le Mali commerce sur la base de la clause de la nation la plus favorisée– sont déterminés par le TEC (tarif extérieur commun) de l'UEMOA et, si la CEDEAO se transforme en union douanière, par le TEC de cette dernière.

L'adoption par la CEDEAO du TEC de l'UEMOA serait un pas dans l'harmonisation des TECs de la région, ce qui, en soi, serait une bonne chose car les différences de tarifs extérieurs justifient l'usage de règles d'origine souvent contraignantes. Par ailleurs, la structure actuelle à quatre bandes du TEC de l'UEMOA (0%, 5%, 10% et 20%) est relativement simple et transparente. Par contre, l'adoption d'une cinquième bande caractérisée par des taux élevés –le taux de 50% a été quelquefois mentionné– représenterait un pas en arrière pour tous les pays de la région et enverrait un signal négatif aux investisseurs.

L'intégration réelle de l'économie malienne dans les échanges commerciaux mondiaux est, elle, encore balbutiante. Le Mali a vu sa part dans les échanges mondiaux baisser pendant plusieurs décennies, pour ne se stabiliser que récemment. Le document récent de stratégie d'accélération de la croissance du Ministère du Commerce (Mali 2008a) note par ailleurs que la base de la production est peu diversifiée. Cette concentration se retrouve naturellement dans les exportations, puisqu'à eux seuls, deux produits –l'or et le coton– en représentent plus de 90%.

En termes de déploiement géographique des exportations, on observe une grande stabilité, mais les parts de l'Asie et de l'UE sont croissantes. En termes sectoriels, on observe une amorce timide de redéploiement des exportations. En ce qui concerne les biens, les exportations nationales sont toujours dominées de façon écrasante par le coton ; à part le poste « bétail » en stagnation, les autres secteurs sont en croissance, mais bien que loin d'atteindre le point où ils réduiraient effectivement la dépendance à l'égard du coton. Par contre, les services constituent une part croissante des recettes d'exportation (8% du total biens & services en 2006).

L'objectif de l'intégration régionale est mentionné dans le préambule de la Constitution du Mali et concrétisée dans la création du Ministère de l'intégration régionale. Le Mali est membre fondateur de l'UEMOA et de la CEDEAO, dont le Traité a été révisé en 1993 pour relancer le processus d'intégration économique. Les Etats-membres de la CEDEAO sont aujourd'hui engagés dans des négociations visant à la transformer en Union Douanière par adoption d'un TEC très similaire, voire identique, à celui de l'UEMOA. Le Mali est enfin, avec ses partenaires de la CEDEAO, partie prenante des négociations avec l'Union Européenne sur les APE (Accords de Partenariat Economique) à travers la sous-région Afrique de l'Ouest. Bien que source d'efficacité économique, la libéralisation impliquée par la réciprocité est une source de préoccupation pour les gouvernements des pays ACP. Elle sera cependant progressive et étalée sur une période de transition s'étendant sur plusieurs décennies.

La réalité de l'intégration régionale reste, elle, très limitée. L'adéquation entre l'offre de produits régionaux et la demande des grosses économies de région –Côte d'Ivoire, Sénégal et Nigeria– est faible. Ces économies ne sont donc pas en position d'agir comme « locomotives » pour la croissance de la région. Les indices de complémentarité du Mali lui-même avec les autres économies régionales sont faibles, suggérant des synergies limitées. Ainsi, les bénéfices à attendre de l'intégration régionale, *en termes purement commerciaux*, sont limités. Par contre, l'intégration régionale peut être porteuse de bénéfices d'un autre ordre –dits « non conventionnels »– comme l'amélioration de la coopération sur les biens publics régionaux, parmi lesquels la gestion des ressources communes (eau et électricité), la sécurité régionale, et le transit.

En ce qui concerne ce dernier point, il est crucial pour les pays enclavés de la région de poursuivre les négociations avec les pays de transit, avec un ordre du jour pratique et concret, pour l'amélioration des conditions physiques et réglementaires du transit. Il est aussi important d'œuvrer, à long terme, à la diversification des corridors d'accès à la mer, car l'expérience internationale suggère que cette diversification est le meilleur moyen de prévenir la formation de monopoles aux goulots d'étranglement.

Sur la base de ce diagnostic, le Mali doit viser deux objectifs dans le développement de ses exportations :

1. l'accroissement des volumes des postes existants ;
2. la diversification.

En ce qui concerne le premier objectif, comme le souligne le récent Rapport sur la Croissance (Spence 2007) la meilleure politique de promotion des exportations est le maintien d'un taux de change compétitif. L'Afrique de l'Ouest a été lourdement pénalisée par la surévaluation du franc CFA durant la période qui a précédé la dévaluation de 1994. L'appréciation de l'Euro entre 2000 et 2006 est susceptible de reproduire ce syndrome. L'Afrique de l'Ouest ne pouvant se permettre de « manquer le bateau » de la croissance mondiale une seconde fois, une réflexion sur la définition d'une politique de taux de change proprement régionale s'impose.

En ce qui concerne le second objectif, les filières d'exportation non-traditionnelles (bétail, cuirs et peaux, fruits & légumes, karité, gomme arabique) offrent des opportunités importantes mais sont à l'heure actuelle dans l'incapacité d'engager les investissements en formation, logistique, et équipements nécessaires à une stratégie d'exportation dynamique. L'assistance des pouvoirs publics sous forme de mesures transversales et sectorielles est donc requise.

En ce qui concerne les programmes d'appui transversaux, ils sont adossés au PDES (Programme de Développement Economique et Social), un élément fondamental de la stratégie de développement national, couverte jusqu'en 2012. Celui-ci s'inscrit dans la continuité des documents antérieurs, notamment l'Etude Nationale Prospective Mali 2025 et le CSLP II. Sa finalité est de hiérarchiser les axes proposés dans ces documents en mettant en avant des axes d'action prioritaires. Parmi ceux-ci, on note l'amélioration de la qualité de l'action étatique à travers une meilleure gouvernance (programmes PDI, PARAD, PRODEJ, ENA), ainsi qu'un vaste programme de soutien au secteur privé cadré par la LOSP (Loi d'Orientation du Secteur Privé) dont l'objectif est de doubler le nombre d'entreprises viables au Mali. Les actions envisagées incluent la mise en place de dispositifs financiers pour les PME, le développement de l'offre énergétique et la mise sur pied d'agences de promotion des investissements et des exportations.

Les programmes transversaux sont les moins fauteurs de distorsions dans l'allocation des ressources et doivent être encouragés et poursuivis. Ils permettent de mettre en valeur à la fois les *synergies* entre les politiques sectorielles et les *contraintes multi-sectorielles*. Parmi les synergies, on note que le succès de la stratégie de développement financier conditionne l'expansion de l'investissement ; de même, la diversification des exportations est liée au succès de la stratégie de financement rural. En ce qui concerne les contraintes multi-sectorielles, dans le cas d'un pays à vocation agricole et dont l'environnement naturel est fragile, les contraintes environnementales, dont seul le respect permettra de créer les bases d'une croissance durable, sont particulièrement importantes et doivent figurer au centre de la stratégie de développement du commerce. Ainsi, le respect des contraintes sur la gestion de l'eau, à la fois sur le plan national et sur le plan régional, doit être au centre de la stratégie de développement céréalière et cotonnière.

En termes institutionnels, le Mali est l'un des rares pays ne disposant pas, à l'heure actuelle, d'une agence de promotion des exportations. Bien que l'expérience internationale soit, dans l'ensemble, mitigée, une étude récente de la Banque Mondiale montre qu'une APE bien gérée peut avoir des retombées très importantes sur le volume d'exportations. Sous l'impulsion de la DNCC, un arrêté est en préparation pour la création d'une ADEX (Agence pour le Développement des Exportations) sur la base d'un schéma proche de celui de l'agence sénégalaise.

En termes de stratégies de promotion sectorielle, la place du secteur agricole est bien entendu centrale. L'objectif fondamental du gouvernement est de respecter les engagements pris dans la Loi d'Orientation Agricole et d'en faire un vecteur de développement du secteur. Les autorités nationales visent ainsi la mise sur pied d'une ambitieuse « stratégie de puissance agricole » à travers l'opérationnalisation du Fonds National de Développement Agricole, de manière à faire croître substantiellement la production céréalière à l'horizon 2012, à travers le PCDA, la maîtrise de l'eau, la généralisation de la traction animale ou mécanique, et l'amélioration de l'accès au crédit agricole.

La réforme du secteur cotonnier est la priorité des priorités et doit viser l'amélioration immédiate de la gestion de la CMDT ou de son ou ses successeurs. Cependant le marché mondial du coton est relativement peu porteur et affecté par de graves distorsions. Une stratégie de diversification des exportations, appuyée par les études sectorielles appropriées, doit être mise en place autour de produits non-traditionnels potentiellement porteurs comme les fruits et légumes, la viande bovine, le poisson, ainsi que sur des produits de niche comme le karité et la gomme arabique.

Dans l'industrie (secteurs manufacturier et minier), la transformation des produits alimentaires et agricole offre des opportunités de développement, tout comme celle d'activités de production de bien pouvant être exportés par avion. Une stratégie d'attraction des investissements est en place et mérite d'être développée en relation avec la promotion des exportations, possiblement par fusion des agences chargées de la promotion des investissements étrangers et des exportations respectivement. En poursuivant les efforts de transparence liés à l'initiative EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) le Mali signale aux investisseurs extérieurs son engagement dans les objectifs de bonne gouvernance qui généreront des retombées sur toute l'économie et, plus largement, sur la société.

En termes sectoriels, les priorités ressortant de la mission sont :

1. L'amélioration de la performance des corridors de transit à la mer :

- Poursuite de l'effort de réhabilitation de l'infrastructure,
- Programme d'incitations, fiscales et autres, à la modernisation de la flotte nationale de camions,
- Libéralisation du régime réglementaire du transport routier avec pour objectif la fin de la cartellisation du secteur
- Elimination énergique des surtaxes et paiements informels sur les corridors routiers
- Poursuite de la réhabilitation de la ligne ferroviaire Bamako-Dakar, en conformité avec les recommandations de l'EDIC.

2. La réforme du secteur cotonnier, en conformité avec les plans approuvés :

- Respect des engagements en termes de calendrier de privatisation de la CMDT et de réformes annexes
- Poursuite de l'effort de réhabilitation des pistes rurales
- Amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement en intrants

3. La promotion de la filière riz pour la reconquête du marché national et l'exportation vers les marchés régionaux (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée) :

- Adoption d'urgence de la législation adéquate pour une définition claire du régime foncier pour les terres irriguées, et mise en place des structures judiciaires appropriées
- Amélioration de la qualité et de la traçabilité, en particulier pour le riz décortiqué, par des programmes de formation et de sensibilisation aux questions phyto-sanitaires
- Accroissement de la surface aménagée par l'irrigation gravitaire dans la zone de l'Office du Niger, pour atteindre l'objectif de 100'000 hectares de plus en 2015
- Poursuite de l'effort de réhabilitation des axes routiers à partir de la zone de l'Office du Niger
- Négociations avec les partenaires de l'UEMOA sur l'application véritable des préférences en ce qui concerne le riz
- Poursuite de l'effort de lutte contre les distorsions de marché (subventions de certains pays) dans les instances multilatérales

3. La promotion et l'intégration en aval de la filière bovine :

- Réhabilitation des abattoirs de Bamako
- Mise sur pied d'une chaîne du froid crédible, en collaboration avec les acheteurs
- Amélioration des conditions du transit du bétail sur pied (sécurité, infrastructure, services sanitaires)
- Mise sur pied d'une procédure de certification crédible pour les acheteurs hors UEMOA (Moyen Orient et Afrique du Nord notamment)
- Mise sur pied d'un plan d'investissement dans les tanneries
- Encouragement à la fédération des artisans et producteurs d'articles en cuir, et promotion de leurs produits à l'étranger.

1. Introduction

Pour faire du Mali, selon la Déclaration de Politique Générale du Premier Ministre, un « véritable pays émergent », l'objectif central de la politique économique nationale est la hausse du taux de croissance à 7% par an,² soit 3.3% de croissance du revenu par habitant étant donné un taux d'accroissement de la population de 3.7% par an. Soutenu, en moyenne, sur une longue période, cet objectif, qui au demeurant est cohérent avec les OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement), permettrait plus d'un doublement du revenu par habitant sur 25 ans (une génération), soit, avec une distribution du revenu inchangée, une diminution de l'incidence de la pauvreté de l'ordre de 23 points de pourcentage.³

Le rôle du commerce extérieur dans une économie en développement est multiple. En premier lieu, les entrées de devises générées par les exportations permettent de financer les importations nécessaires au fonctionnement d'un appareil productif moderne, qu'il s'agisse d'intrants dans la production agricole ou industrielle ou de biens de consommation nécessaires à la vie quotidienne des ménages. Ce faisant, les exportations contribuent au maintien des grands équilibres macroéconomiques : celui de la balance commerciale et celui de la balance des paiements.

En second lieu, les exportations donnent aux entreprises nationales accès à des marchés plus vastes que le marché local, leur permettant de valoriser leurs investissements et de réduire leurs coûts unitaires en produisant à plus grande échelle. Au-delà de l'aspect quantitatif, l'exportation impose une discipline en termes de qualité et de fiabilité dont les bénéfices retombent sur l'ensemble de la production. Les entreprises nationales les plus efficaces, seules capables d'exporter, grandissent à la faveur de l'ouverture internationale et tendent à supplanter les moins efficaces, contribuant ainsi à la rationalisation de l'appareil productif.

En troisième lieu, le marché mondial permet d'amortir les chocs naturels sur la production agricole dont la place est prépondérante dans l'économie malienne. Lorsque la récolte est abondante, sans débouché d'exportation, les prix locaux s'effondreraient, privant les agriculteurs des bénéfices de leur travail. De façon symétrique, en l'absence

² Voir à ce sujet la DPG, p.9, ou le CSLP, p. 12.

³ Ce chiffre est obtenu à l'aide d'une simulation dans laquelle la distribution du revenu est lognormale avec un revenu moyen initial de \$490/habitant (source Banque Mondiale dans les *World Development Indicators*), un coefficient de Gini de 0.46 (le dernier coefficient de Gini indiqué dans les *World Development Indicators* est de 0.40 pour 2001) et une incidence de la pauvreté égale à 51% (Mali 2008a indique une incidence de 56% sur la base de l'enquête EMEP 2001). Après avoir majoré tous les revenus individuels par un facteur égal à $(1.033)^{25}$, soit 2.25, on obtient un revenu par habitant de \$1'103, un coefficient de Gini inchangé à 46%, et une incidence de la pauvreté réduite à 28%, soit une baisse de 23 points de pourcentage. En prenant comme base l'incidence de la pauvreté de 1998, celle-ci tomberait alors à 40%. Avec une baisse de la pauvreté de 45% par rapport à son niveau initial et une hausse du revenu de 124%, la simulation implique une élasticité de la pauvreté par rapport au revenu de 36%, ce qui est du même ordre de grandeur, bien que légèrement plus élevé, que l'élasticité de 29% observée sur 2001-2006 (Mali 2008a).

d'importations, une mauvaise récolte entraînerait l'envolée des prix locaux, plongeant les ménages urbains dans la pauvreté. Le commerce international sert ainsi d'amortisseur des chocs naturels.

Enfin, la croissance des exportations s'est révélée, statistiquement, un puissant vecteur de réduction de la pauvreté. Dans l'agriculture, la production pour l'export ouvre l'accès au crédit et génère les liquidités nécessaires à l'achat d'intrants –engrais et pesticides– qui contribuent à améliorer la productivité dans toutes les activités, exportation ou autre. Dans l'industrie, l'accès aux marchés étrangers, l'amélioration de la gestion, et les volumes croissants permettent d'améliorer la rémunération du travail.

Ainsi, l'objectif de la stratégie nationale de développement commercial est parfaitement congruent avec ceux de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté telle qu'elle est articulée dans le CSCR (Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté). Les objectifs commerciaux traditionnels –couverture des importations, accroissement de la valeur ajoutée locale, transformation des produits– sont subordonnés à cette vision stratégique.

La focalisation sur un objectif central de réduction de la pauvreté permet de hiérarchiser les priorités et de donner un sens clair à la stratégie de développement du commerce. Ainsi, plus de 80% de la population malienne vivant de l'agriculture, le développement et la diversification des exportations agricoles apparaissent d'emblée comme les objectifs prioritaires de toute stratégie de promotion sectorielle.

Par ailleurs, l'environnement international est en profonde mutation, et la stratégie de développement du commerce doit anticiper ces mutations et en tirer parti. L'augmentation planétaire de la demande pour les produits agricoles peut permettre au Mali, qui dispose d'un avantage comparatif latent dans ces produits, de se positionner, à terme, pour « saisir les opportunités offertes par l'environnement international ».⁴ Une stratégie de développement commercial dynamique doit donc tirer parti de la convergence sans précédent entre les opportunités du système commercial multilatéral et les potentialités de l'économie nationale.

Au-delà des choix stratégiques, les questions de mise en œuvre restent largement ouvertes, qu'il s'agisse de choix des filières à promouvoir ou de division du travail entre pouvoirs publics et initiative privée. D'une part, l'expérience historique, sur le continent africain comme ailleurs, suggère que la capacité des pouvoirs publics à sélectionner les secteurs gagnants de demain est très limitée. Le résultat des « politiques industrielles » et de leur équivalent dans le domaine agricole s'est révélé, dans la plupart des cas, un gaspillage de ressources précieuses, la création de rentes, et la démoralisation des acteurs impliqués. Dans un environnement mondial très volatile en termes de prix et de parts de marché, il paraît encore plus difficile que naguère d'évaluer la viabilité de filières d'exportation, et le risque est élevé d'engager les ressources publiques, à fonds perdus, dans des filières sans lendemain. L'Etat ne doit donc en aucun cas se substituer

⁴ DPG, citée dans DNCC (2007), p. 1

à l'initiative privée dans la sélection des projets, que ce soit au niveau de l'entreprise ou du secteur.

Mais, d'autre part, l'expérience de la dernière décennie montre que même lorsque les conditions de base de la croissance sont réunies comme elles le sont au Mali (politique macroéconomique prudente, politique commerciale ouverte, et désengagement de l'Etat des activités productives –ce que certains observateurs ont appelé le « consensus de Washington »)⁵ la croissance peut tarder à démarrer, ce qui a été le cas au Mali comme dans la plupart des PMA.⁶ En effet, de multiples déficiences de marché (manque de coordination, information imparfaite, obstacles liés à l'enclavement, etc.) peuvent retarder l'apparition de l'étincelle, justifiant une attitude volontariste des pouvoirs publics.

Sans prétendre proposer de solution universelle à ce dilemme, le présent document prend appui sur le principe selon lequel l'Etat doit « jouer [...] un rôle d'incitateur » et même, lorsque l'initiative privée se révèle insuffisante, fournir une « impulsion volontariste », selon les termes de la DPG (p. 4), en fédérant les énergies individuelles et en assurant la promotion des opportunités d'investissement. Le présent document suggèrera ainsi des pistes d'action fondées sur le concept de partenariats public-privé destinés à favoriser l'apparition d'étincelles de croissance, à des échelles diverses, sans impliquer d'intervention intrusive de l'Etat dans l'activité économique. L'objectif fondamental de réduction de la pauvreté doit servir, là encore, de guide à l'action publique : Tout en évitant le saupoudrage, c'est par la multiplication d'initiatives que, d'une part, les retombées seront maximisées en termes de réduction de la pauvreté et que, d'autre part, les risques de création d'« éléphants blancs » –c'est-à-dire de projets onéreux et mal conçus– seront minimisés, chaque projet portant enseignement sur les recettes du succès pour les suivants.⁷

A cet égard, la mise en valeur des synergies entre l'action des pouvoirs publics, des bailleurs de fonds et du secteur privé doit être un élément central de la stratégie de développement du commerce, et ceci sur deux plans. Tout d'abord, la mobilisation des ressources internationales pour le développement du Mali passe par la mise sur pied de projets crédibles selon les critères d'évaluation des donateurs, ce qui implique, dès la phase de conception, une coopération tripartite associant pouvoirs publics, bailleurs, et secteur privé. Des exemples de projets développés avec succès suivant cette logique seront cités à plusieurs reprises dans ce rapport. En second lieu, les bailleurs disposent, du fait de leur déploiement dans de nombreux pays en voie de développement et en

⁵ Il est à noter que le récent Rapport sur la Croissance (Spence 2007) ainsi que les débats récents autour de ce document apportent d'importantes nuances au « consensus de Washington ».

⁶ Voir à ce sujet Banque Mondiale (2005).

⁷ La Commission sur la Croissance (Spence 2007) note, ainsi, que « [...]la réponse correcte à l'incertitude n'est pas la paralysie mais l'expérimentation. Les Etats ne doivent pas rester inactifs par peur de l'échec. Ils doivent tester les politiques et tirer rapidement les leçons des échecs. [...] Cette expérimentation doit, cependant, rester prudente. Chaque étape doit être pondérée de façon à générer le maximum d'information. [...] Les expériences à petite échelle font généralement moins de dégâts, quand elles échouent, que les grandes. » (Spence 2007, p. 31 ; traduction de l'auteur.

particulier de PMA, d'une expérience précieuse, qui doit être mise à contribution dans le contexte local.

Enfin, la littérature économique récente met en lumière l'importance de la prise en compte de l'évaluation future des projets dans leur design initial. Chaque projet doit être conçu de façon à générer les éléments nécessaires à son évaluation rigoureuse selon les méthodes statistiques modernes. C'est à ce prix seulement que la qualité de l'action publique, soulignée en premier lieu parmi les six objectifs prioritaires de la Lettre de Cadrage du Président de la République,⁸ progressera au même rythme que celle des activités productives qu'elle entend promouvoir.

2. Le cadre de la politique commerciale au Mali

2.1 Orientation générale

La vision stratégique du Mali en termes de développement commercial procède directement de la volonté, exprimée dans la Déclaration de Politique Commerciale de Décembre 2007, de saisir les opportunités offertes par le système commercial multilatéral et en particulier par l'évolution actuelle de l'économie mondiale. En effet, les potentialités de l'économie nationale se situent précisément dans les créneaux porteurs des échanges mondiaux (notamment les produits agricoles).

Cette vision est en phase avec les autres volets de la stratégie nationale de développement. Ainsi, le CSCR 2007-2011 intègre les objectifs et les recommandations du Cadre Intégré tels qu'exprimés dans l'EDIC, assurant la cohérence entre les aspects commerciaux et domestiques de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

Les synergies entre politique nationale de développement et intégration au système commercial multilatéral sont en effet nombreuses. L'intégration aux circuits mondiaux de sous-traitance exige une infrastructure domestique performante, ce qui est l'objectif du Programme Sectoriel de Transport, actuellement en phase II. Les exigences de traçabilité des acheteurs exigent une démarche qualité à tous les stades des filières de production, jusqu'à l'agriculteur dans les villages les plus reculés, ce qui est l'objectif de tous les programmes de renforcement des capacités dans les PME et l'agriculture, en accord avec la LOSP et la LOA. L'attraction des investisseurs exige une bonne gouvernance et une administration performante, ce qui est l'objectif primordial de l'action gouvernementale exprimé dans les premières pages de la DPG (on pense, par exemple, aux Etats Généraux de la Lutte contre la Corruption ou au programme PRODEJ), ainsi qu'une main d'œuvre éduquée et en bonne santé, ce qui figure, là encore, parmi les priorités de l'action publique telles qu'établies dans le PRODESS et le PRODEC respectivement. Ainsi, l'impératif d'intégration internationale fournit une porte d'entrée logique à pratiquement tous les aspects de la politique nationale de

⁸ DPG, p. 4

développement. C'est la reconnaissance de ces synergies qui assure l'articulation de la stratégie malienne de développement commercial avec la politique de développement dans un sens plus large, telle que définie dans le PDES 2007-2012.

2.2 Cadre législatif

La politique commerciale du Mali est régie par le Décret présidentiel 00-505 du 16 octobre 2000, qui énonce le principe du libre commerce. Ses modalités d'applications sont précisées dans l'arrêté interministériel No 03-2694/MIC-MEF (sans date) qui indique les mesures s'appliquant aux importations et aux exportations. Le Décret No 98-332/P-RM du 2 octobre 1998 fixe l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence. Les procédures douanières sont, elles, spécifiées dans les Décrets No 98-383/P-RM du 18 novembre 1998 et No 01-282/P-RM du 3 juillet 2001.

2.3 Cadre institutionnel⁹

L'élaboration et le suivi de la politique commerciale en général, ainsi que le suivi des accords commerciaux, relèvent de la compétence du MEIC (Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Commerce). Les APE (Accords de Partenariat Economique négociés avec l'Union Européenne en remplacement de la Convention de Cotonou) sont du ressort du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale.

Créée par l'Ordonnance 98/019 du 20 août 1998, la DNCC (Direction nationale du commerce et de la concurrence) du Ministère de l'Economie, dont la mission inclut, entre autres, d'« organiser, développer et appuyer les activités de promotion commerciale en vue d'accroître leur rôle dans le développement économique et commercial du pays » est au centre du dispositif national de développement du commerce. Outre son rôle de réglementation en matière de commerce et de concurrence, elle assure le suivi du Cadre Intégré et donc de l'élaboration d'une stratégie nationale de développement du commerce, à laquelle le présent document contribue. Elle a également la responsabilité des relations avec l'OMC, en particulier des notifications et de la mise en conformité de la législation nationale avec les accords multilatéraux, et du suivi du respect, par les partenaires du Mali, de leurs engagements multilatéraux, ainsi que de l'impact des accords de l'OMC sur l'économie nationale.¹⁰

Placée sous la tutelle du Ministère du Commerce, la CCIM (Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali), établissement public national à caractère professionnel, contribue à titre consultatif à l'élaboration de la politique commerciale. Elle représente les personnes physiques et morales exerçant dans les différentes branches de l'économie et

⁹ Cette section s'appuie, *inter alia*, sur l'Examen de Politique Commerciale conduit par l'OMC en 2004.

¹⁰ L'examen de politique commerciale de 2004 note des difficultés rencontrées par les autorités maliennes dans la mise à jour des notifications, en raison, entre autres, du manque de formation des cadres concernés (OMC 2004, p. 18).

a le pouvoir statutaire de saisir l'Assemblée nationale en cas de désaccord avec le Gouvernement, ce qui s'est produit en 2003 au sujet du Code des impôts ; l'Assemblée nationale peut également décider de solliciter son avis, ce qui s'est produit, de nouveau, en 2003.

La DGD (Direction Générale des Douanes), elle, contribue à l'élaboration et à l'application de la législation douanière dans le cadre d'une mission similaire à celle des administrations douanières dans la plupart des pays. Enfin, un certain nombre d'organismes publics sont impliqués dans l'encadrement des activités de commerce extérieur, comme la DNI (Direction Nationale de l'Industrie), chargée, *inter alia*, de l'émission des certificats d'origine pour les produits industriels ou l'API (Agence pour la Promotion des Investissements), chargé de coordonner et d'animer la stratégie des pouvoirs publics en matière de promotion des investissements.

3. L'intégration commerciale du Mali

3.1 Intégration dans le système commercial multilatéral

3.1.1 Intégration formelle

L'intégration formelle du Mali dans le système commercial multilatéral est largement complète à la suite d'un processus de réformes structurelles entamé dès le milieu des années 80 et largement abouti en 2000.

Le Mali est membre fondateur de l'OMC et y bénéficie du statut de PMA (Pays Moins Avancé). Il a consolidé 42% de ses lignes tarifaires, dont la moitié environ à des taux supérieurs aux taux réellement appliqués, mais n'est pas signataire d'accords « plurilatéraux » (par exemple sur les marchés publics). Les accords de l'OMC peuvent être invoqués devant les tribunaux nationaux, ayant primauté sur la législation nationale.

La participation à l'OMC se fait, de façon croissante, par le biais de la PCC (Politique Commerciale Commune) de l'UEMOA, dont le Mali a adopté le TEC (Tarif Extérieur Commun).¹¹ Le Mali soutient ainsi la demande de la Commission de l'UEMOA d'obtenir le statut d'observateur à l'OMC. Les États-membres de l'UEMOA ont, par ailleurs, arrêté des positions communes sur des questions d'intérêt commun comme celle des subventions sur le coton.

Le Mali a largement mis sa législation en conformité avec les accords de l'OMC, seules quelques exceptions demeurant à ce jour. Ainsi, il n'a pas encore mis en œuvre l'Article

¹¹ Le TEC de l'UEMOA comprend quatre « bandes tarifaires » : une en franchise de droits (1% des lignes tarifaires), une à 5% (38% des lignes tarifaires), une à 10% (20% des lignes tarifaires), et une à 20% (41% des lignes tarifaires). Les droits sont généralement « progressifs » en fonction du degré d'ouvraison.

VII du GATT, prescrivant l'utilisation de la valeur transactionnelle par les douanes. Des valeurs minimales sont encore utilisées pour au moins 76 positions tarifaires, principalement les tissus.

En ce qui concerne le commerce des services, les engagements du Mali concernent uniquement les services liés au tourisme, car il n'a pas participé aux négociations sur les télécommunications et sur les services financiers. Il s'est également prévalu des dispositions transitoires prévues par l'Article 66 permettant, pour les PMA, le report de l'application de l'Accord sur la propriété intellectuelle.

La plupart des barrières non tarifaires aux importations ont été abolies à la faveur des réformes structurelles entreprises depuis 1988, et les procédures douanières maliennes ont été progressivement mises en conformité avec les recommandations de l'OMC. Seules demeurent un nombre limité de prohibitions (notamment pour les animaux vivants, de façon à protéger les espèces locales).

Plusieurs programmes successifs d'inspection avant embarquement ont été appliqués depuis 1989, d'abord avec la SGS, puis avec la COTECNA, puis enfin avec le bureau Bivac. La société d'inspection émet une ADV (attestation de vérification) qui, le cas échéant, donne lieu à une inspection à destination de la part des douanes.

Le Mali étant membre de l'UEMOA, ses tarifs extérieurs sont simplement ceux du TEC de cette dernière. Afin d'appréhender l'ensemble des barrières affectant l'importation de produits au Mali, en particulier en comparaison avec ses partenaires et comparateurs, le Tableau 1 montre l'indice de restrictivité du régime commercial calculé par Kee, Nicita et Olarreaga (2006) pour le Mali et ses partenaires de la CEDEAO. Cet indice, appelé OTRI pour « *Overall Trade Restrictiveness Index* », est le droit de douane uniforme équivalent (étant donné les parts et les élasticités d'importations dans chaque secteur) à l'ensemble des barrières tarifaires et non-tarifaires appliquées par un pays.

Tableau 1
Indice de restrictivité de la politique commerciale

(a) OTRI et MA-OTRI

	OTRI				MA-OTRI
	Tarifs seulement	Tarifs et BNT	Agricult.	Prod. manif.	
Burkina Faso	0.110	0.149	0.362	0.107	0.128
Côte d'Ivoire	0.110	0.377	0.533	0.343	0.127
Ghana	0.143	0.174	0.373	0.140	0.072
Mali	0.108	0.140	0.282	0.115	0.036
Nigeria	0.253	0.550	0.786	0.502	0.028
Sénégal	0.097	0.360	0.573	0.305	0.092
PMA		0.220	0.280	0.200	0.180
ASS		0.250	0.330	0.230	0.170

(b) OTRI : différentiel par rapport à la moyenne PMA

	Total (tarifs et BNT)	Agricult.	Prod. manuf.
Burkina Faso	-0.101	0.032	-0.123
Côte d'Ivoire	0.127	0.203	0.113
Ghana	-0.076	0.043	-0.090
Mali	-0.110	-0.048	-0.115
Nigeria	0.300	0.456	0.272
Sénégal	0.110	0.243	0.075

(c) OTRI : Différentiel par rapport à la moyenne ASS

	Total (tarifs et BNT)	Agricult.	Prod. manuf.
Burkina Faso	-0.071	0.082	-0.093
Côte d'Ivoire	0.157	0.253	0.143
Ghana	-0.046	0.093	-0.060
Mali	-0.080	0.002	-0.085
Nigeria	0.330	0.506	0.302
Sénégal	0.140	0.293	0.105

Note : L'OTRI τ^i du pays i est défini implicitement par l'équation $\sum_k M_k^i(\tau^i) = \sum_k M_k^i(t_k^i)$ où M désigne les importations, l'indice k désigne les secteurs et t_k^i désigne l'équivalent ad-valorem de toutes les mesures affectant le secteur k . Source : Kee, Nicita et Olarreaga (2006), tables 3 et 4a-4c.

La comparaison des deux premières colonnes du panneau (a) montre que l'addition des barrières non tarifaires augmente substantiellement le niveau de protection des partenaires du Mali dans la CEDEAO, confirmant l'ample évidence anecdotique concernant la présence de nombreuses barrières non tarifaires au commerce dans les pays de la zone. La troisième colonne montre que la protection agricole reste importante dans la CEDEAO, même comparée aux pays de même niveau de revenu (les PMA, avant-dernière ligne). Par contre, la protection du secteur manufacturier semble avoir été largement éliminée. Dans toutes ces dimensions, on remarque que le Mali est caractérisé par des niveaux de protection inférieurs à ceux de ses partenaires. Par

contre, les grandes économies de la région étaient caractérisées, au moment de la collecte de ces données, par des niveaux de protection plus élevés que la moyenne.¹²

La dernière colonne du tableau donne ce que Kee et al. appellent le « MA-OTRI » et qui est la moyenne pondérée des indices OTRI des pays de destination des exportations –c'est-à-dire en clair des barrières à l'accès aux marchés. On constate que cet indice est particulièrement faible pour le Mali. Cependant, il serait incorrect d'interpréter ces chiffres comme impliquant que le Mali ne fait face qu'à des barrières négligeables à l'accès au marché, et ceci pour deux raisons ayant trait à la composition géographique et sectorielle des exportations nationales. D'abord, l'accès au marché européen en franchise de droits de douane sous le régime Cotonou/APE fait baisser le MA-OTRI de tous les pays d'Afrique en raison de l'importance de l'UE dans leurs exportations. C'est l'effet de composition géographique. En second lieu, l'importance de l'or dans le portefeuille actuel d'exportations fait artificiellement baisser le MA-OTRI, car l'or est frappé de faibles droits de douanes (comme le pétrole, ce qui explique le faible niveau du MA-OTRI du Nigeria dans le même tableau). C'est l'effet de composition sectoriel. Dans une perspective de diversification des exportations vers des produits agricoles, cependant, le MA-OTRI remonterait par un effet de composition inverse, au fur et à mesure que des produits frappés de forts droits de douane (par exemple, le lait) prendraient de l'importance dans les exportations nationales.

Les panneaux (b) et (c) du Tableau 1 donnent l'indice de restrictivité total et ses composantes agricole et manufacturière en différentiel par rapport aux moyennes PMA (panneau b) et ASS (panneau c). On constate que le Mali est en-dessous de la moyenne des PMA et des pays d'Afrique sub-saharienne. Par contre, les trois grandes économies de la région, la Côte d'Ivoire, le Nigeria et le Sénégal, se distinguent par leurs niveaux élevés de restrictivité. C'était donc, jusqu'en 2004, dans les « grandes économies » de la région que la réforme des politiques commerciales avait été la moins complète.

Axes de réflexion. Le Mali ayant fait le choix de l'intégration régionale, ses tarifs extérieurs –les droits de douane appliqués aux pays avec lesquels le Mali commerce sur la base de la clause NPF (nation la plus favorisée) sont déterminés par le TEC de l'UEMOA et, si la CEDEAO se transforme en union douanière, par le TEC de cette dernière.

L'adoption par la CEDEAO du TEC de l'UEMOA serait un pas dans l'harmonisation des TECs de la région, ce qui, en soi, serait une bonne chose car les différences de tarifs extérieurs justifient l'usage de règles d'origine souvent contraignantes. Par ailleurs, la structure actuelle à quatre bandes du TEC de l'UEMOA est relativement simple et transparente, et les taux maximums impliquent des distorsions limitées sur les prix.

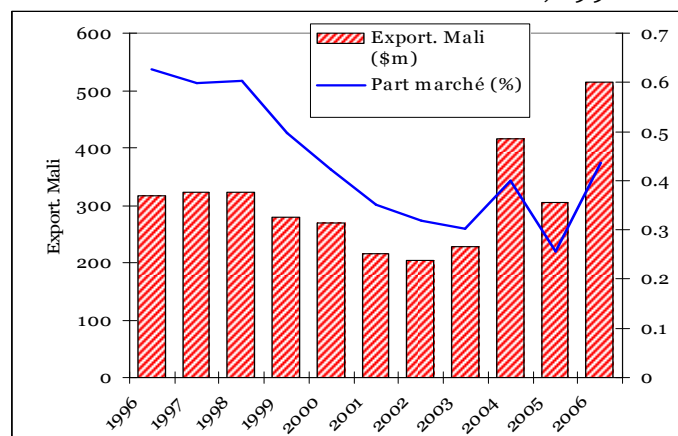
¹² Le Nigeria a mis en œuvre une profonde réforme commerciale en 2005, mais sa position dans les négociations sur le futur TEC de la CEDEAO suggère une certaine ambivalence dans son attachement à une politique commerciale claire et ouverte.

Par contre, l'adoption d'une cinquième bande caractérisée par des taux élevés –le taux de 50% a été quelquefois mentionné– représenterait un pas en arrière pour tous les pays de la région. Il enverrait un signal négatif aux investisseurs et endommagerait la crédibilité de longues années d'efforts destinés à convaincre les marchés que la zone s'ouvrait vraiment et tournait le dos aux politiques protectionnistes du siècle dernier. Il est important que la voix du Mali soit entendue sur des questions d'intérêt général de ce type, et il est urgent que des contacts soient pris avec ses partenaires pour que la question de la cinquième bande sorte de l'ordre du jour des négociations avant qu'elle ne commence à faire des dégâts sur les marchés.

3.1.2 Intégration réelle

L'intégration réelle de l'économie malienne dans les échanges commerciaux mondiaux est, elle, encore balbutiante. Le Mali a vu sa part dans les échanges mondiaux baisser pendant plusieurs décennies, pour ne se stabiliser que récemment, comme le montre la Figure 1.

Figure 1
Part du Mali dans le commerce mondial, 1996-2006



Note : Les exportations de biens sont celles indiquées dans la base de données COMTRADE de la CNUCED ; le total est inférieur à celui qui est indiqué dans la revue de politique commerciale de l'OMC sur la base de données fournies par les autorités nationales et probablement sous-estimé par une marge substantielle.

Source: Calculs de l'auteur, données COMTRADE

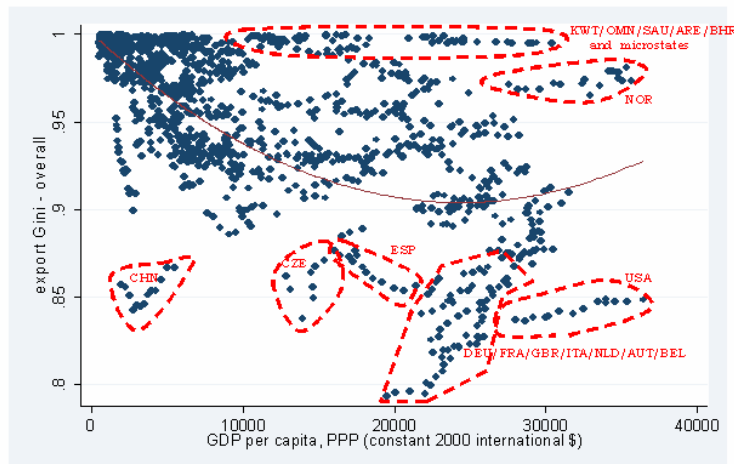
Le document récent de stratégie d'accélération de la croissance du Ministère du Commerce (Mali 2008a) note que la base de la production est peu diversifiée. Cette concentration se retrouve naturellement dans les exportations, puisqu'à eux seuls, deux produits –l'or et le coton– en représentent plus de 90%.¹³ La forte concentration

¹³ Il est à noter que les statistiques COMTRADE du commerce extérieur indiquent un accroissement de 170% des exportations d'or entre 2005 et 2006 contre une baisse de 10% des exportations de coton.

sectorielle est une caractéristique des pays à faible revenu, comme l'indique la Figure 2 qui représente le coefficient de Gini des exportations de tous les pays du monde sur une période de plus d'une décennie.

Cependant, la Figure 3, qui montre les coefficients d'Herfindahl¹⁴ pour le Mali, la CEDEAO et l'ensemble des PMA, indique que la concentration des exportations maliennes est remarquable même relativement aux pays à revenu comparable.

Figure 2
Concentration des exportations en fonction du PIB par habitant



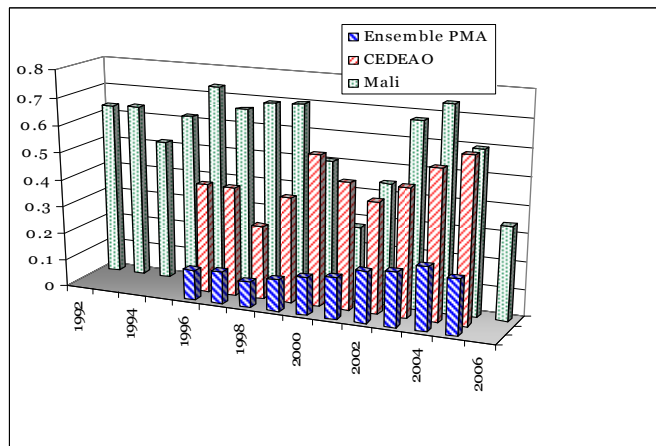
Source : Carrère, Strauss-Kahn et Cadot 2007, Figure 2. Chaque point représente un pays/année, l'axe horizontal mesure le PIB par habitant, l'axe vertical le coefficient de Gini (une mesure standard de la concentration), et la courbe est obtenue par les moindres carrés. Tous les pays membres du système des Nations-Unies sont représentés dans ce graphique, chacun par un nombre de points correspondant au nombre d'années documentées.

Les indices de concentration des exportations doivent être interprétés prudemment car ils sont fortement influencés par des effets de prix : si le prix du bien déjà dominant dans les exportations augmente, la concentration augmente mécaniquement ; s'il baisse, la concentration baisse. Si le prix du deuxième poste d'exportation augmente, à l'inverse, la concentration baisse. Or le prix relatif des produits de base fluctue violemment, comme on le voit dans le Tableau 2. Pour le Mali, seul l'or est concerné par la hausse des cours de produits de base, le coton ayant connu une chute drastique de ses cours. L'or étant le deuxième poste d'exportation du Mali et non le premier, la hausse de

¹⁴ Nous avons préféré pour ce rapport les coefficients d'Herfindahl à ceux de Gini, ces derniers étant concentrés très près de un pour les PMA. Le coefficient d'Herfindahl est la somme des carrés des parts de chaque secteur. Il peut être normalisé pour être compris entre zéro et un.

ses cours réduit la concentration des exportations au lieu de l'accroître.¹⁵ Pour ce qui est du coton, les effets de prix se combinent avec des effets de quantité : la chute de la production de coton au cours des dernières années a contribué à réduire la concentration. Ainsi, la baisse de la concentration observée dans les deux dernières années disponibles sur la Figure 3 reflète la combinaison de deux effets : la hausse des cours de l'or et la baisse de la production de coton. Elle ne reflète pas une diversification structurelle des exportations nationales.

Figure 3
Concentration des exportations : Indices de Herfindahl 1992-2006



Source : Calculs de l'auteur (données COMTRADE)

Outre les facteurs internes liés à l'environnement des affaires et analysés, dans le cas du Mali, par de nombreux documents, la croissance des exportations est affectée par des facteurs externes. Parmi ces derniers, la composition sectorielle et géographique des exportations, bien qu'elle-même influencée par les incitations économiques, peut jouer un rôle important dans la détermination de leur croissance à long terme. Ainsi, un pays ayant un avantage comparé dans des secteurs dont la demande mondiale est dynamique sera « porté » par ce dynamisme externe, et inversement. Le même argument s'applique à un pays dont les principaux clients sont des pays à forte croissance. La corrélation entre parts dans les exportations et taux de croissance de la demande fournit un instantané de cet effet : Quand elle est positive, l'effet l'est aussi, et inversement.

¹⁵ Les cours des matières premières doivent eux-mêmes être interprétés prudemment. Ils sont exprimés en dollars, et leur hausse reflète donc en partie la dépréciation du dollar. Par contre, les exportations de produits manufacturés sont généralement facturées dans la monnaie du pays exportateur, ce qui réduit l'augmentation du prix relatif des produits primaires.

Tableau 2
Indices de prix des produits de base exportés par l'ASS, 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aluminium	100	93	87	92	111	123	166
Bananes	100	138	125	88	124	142	160
Cacao	100	118	196	193	171	170	176
Café							
Arabica	100	72	71	74	92	132	131
Robusta	100	66	72	89	87	122	163
Cuivre	100	87	86	98	158	148	371
<i>Coton</i>	<i>100</i>	<i>81</i>	<i>78</i>	<i>108</i>	<i>105</i>	<i>94</i>	<i>97</i>
Poisson	100	113	141	142	151	170	272
<i>Or</i>	<i>100</i>	<i>97</i>	<i>111</i>	<i>130</i>	<i>147</i>	<i>159</i>	<i>216</i>
Huile de groundnut	100	95	96	174	163	149	136
Minerai de fer	100	104	102	111	132	226	269
Plomb	100	105	100	112	195	215	284
Pétrole brut	100	86	89	102	136	193	232
Sucre							
UE	100	92	95	104	116	115	115
International	100	106	84	87	88	121	181
<i>Moyenne simple</i>	<i>100</i>	<i>97</i>	<i>102</i>	<i>114</i>	<i>132</i>	<i>152</i>	<i>198</i>

Source : OCDE 2007, Table 9

Dans le cas du Mali, comme pour le reste de l'ASS (Afrique sub-saharienne), la proximité d'économies à faible croissance et le positionnement sectoriel sur des produits bruts dont la demande est typiquement stationnaire a joué, historiquement, en sa défaveur. Les figures qui suivent montrent, pour les dix dernières années, un constat plus nuancé.

Figure 4
Orientation géographique des exportations du Mali



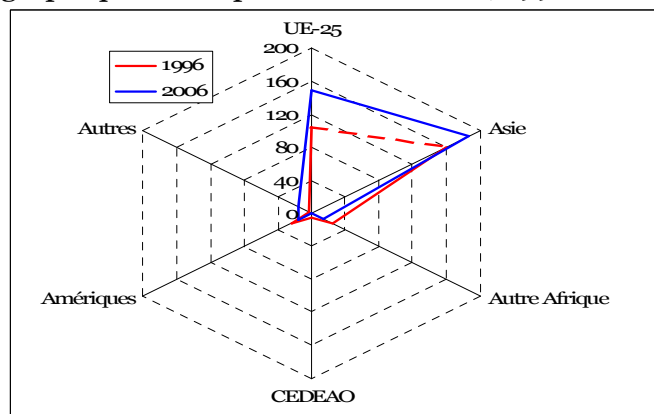
Notes : Le taux de croissance du PIB (en ordonnée) est cumulé sur la période 2000-2005. Les parts sont en logarithmes naturels (d'où les valeurs négatives ; -5 correspond à 0.6% et -15 à 0.00003%). La droite est obtenue par moindres carrés.

Source : Calculs de l'auteur (données COMTRADE).

En ce qui concerne l'orientation géographique des exportations maliennes, on voit dans la Figure 4 un nuage de points dont chacun représente un pays de destination des exportations maliennes. Sur l'axe horizontal sont mesurées (en logarithmes naturels) les parts de chacun de ces pays dans les exportations maliennes (en moyenne sur 1998-2006), et sur l'axe vertical la croissance réelle de leur PIB, également en moyenne sur la période. Un pays en haut du graphique est caractérisé par une forte croissance de son PIB; c'est donc une bonne destination. Un pays à droite du graphique est caractérisé par sa forte part dans les exportations maliennes ; c'est donc une grosse destination. La mise en logarithmes des parts permet de distinguer les petites destinations, la concentration des exportations rendant sinon la lecture impossible.¹⁶ La droite de régression montre que la corrélation est très légèrement négative : les grosses destinations ont eu un taux de croissance plutôt légèrement inférieur, en moyenne, à celui des petites destinations. La pente de la droite n'est cependant pas suffisamment négative pour affirmer que les exportations du Mali soient « mal » orientées géographiquement.

La Figure 5 montre le déploiement des exportations maliennes par région. Le schéma montre cependant une grande stabilité sur la période, mais on observe que les parts de l'Asie et de l'UE sont croissantes, partiellement aux dépens de celles de l'Amérique et du reste de l'Afrique. Ceci est un cas plutôt rare, beaucoup de pays en voie de développement ayant réorienté leurs exportations au détriment de l'Union Européenne. La dépréciation du dollar par rapport à l'Euro entre 2000 et 2006 est, bien évidemment, un facteur pénalisant pour la pénétration du marché américain par les exportateurs de la zone franc CFA.

Figure 5
Redéploiement géographique des exportations du Mali, 1996-2006 (millions de dollars)



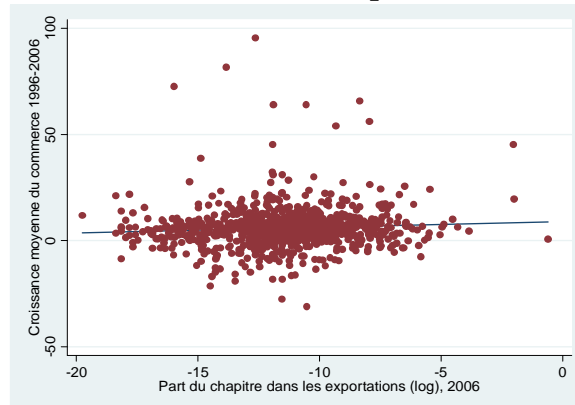
Notes : La catégorie Amérique comprend la zone ALENA et l'Amérique du Sud ; la catégorie Asie comprend l'Asie du Sud et la zone East-Asia & Pacific ; la catégorie Afrique comprend les zones Afrique sub-saharienne et MENA (Moyen Orient et Afrique du Nord).
Source : Calculs de l'auteur, données COMTRADE.

¹⁶ Les valeurs négatives des logarithmes sont dues au fait que toutes les parts sont –par définition– inférieures à un, et le logarithme d'un nombre inférieur à un est négatif.

Les volumes croissants exportés vers l'Union Européenne et l'Asie impliquent une concentration géographique également croissante des exportations maliennes. On constate que l'intégration régionale n'a pas eu l'effet de développer les débouchés régionaux pour la production nationale, un thème sur lequel on reviendra plus bas dans ce rapport.

En ce qui concerne l'orientation sectorielle des exportations maliennes, la Figure 6 montre un nuage de points dont chacun représente maintenant un chapitre de la nomenclature SH (système harmonisé). L'interprétation en est similaire de celle de la Figure 4, en remplaçant un pays-destination par un produit, hormis le fait que la croissance indiquée sur l'axe vertical est maintenant celle des importations mondiales du produit en question. On observe que l'échelle de ces taux de croissance est beaucoup plus vaste que celle des taux de croissance des PIB des pays de destination de la Figure 4. La corrélation est maintenant légèrement positive.

Figure 6
Orientation sectorielle des exportations du Mali

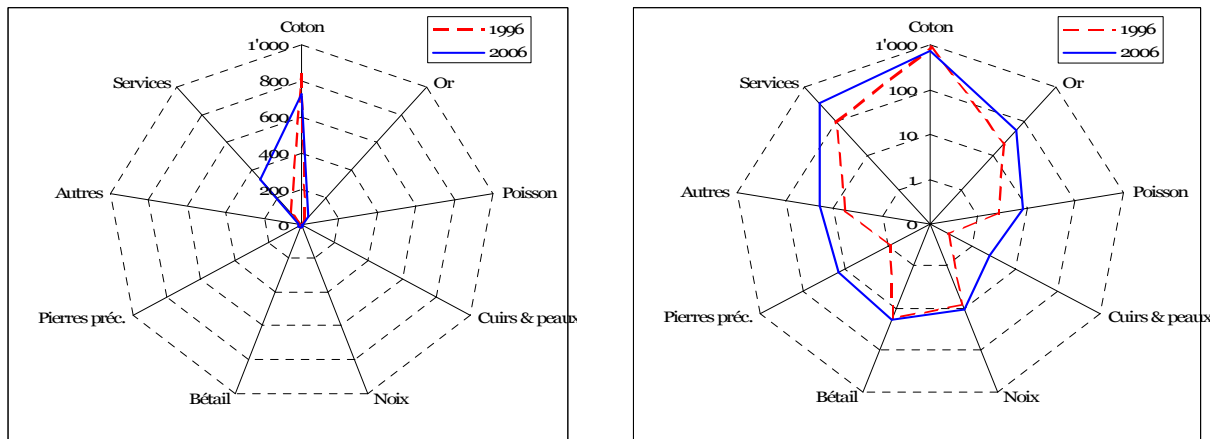


Notes : Les secteurs sont définis au niveau SH2 (chapitres, indiqués près des points). Le taux de croissance des importations mondiales (en ordonnée) est cumulé sur la période 1996-2006. Les parts sont en logarithmes naturels (d'où les valeurs négatives ; -5 correspond à 0.6% et -15 à 0.00003%). La droite est obtenue par moindres carrés.

Source : Calculs de l'auteur (données COMTRADE).

La Figure 7 montre une amorce timide de redéploiement des exportations. Le panneau a) est construit de façon équivalente à la Figure 5. Deux observations sont apparentes. En ce qui concerne les biens, les exportations nationales sont dominées de façon écrasante par le coton. Par contre, les services constituent une part croissante des recettes d'exportation (28% du total biens & services en 2006). Le panneau b) montre la même figure mais sur un axe logarithmique, ce qui permet de mieux voir l'action dans les secteurs autres que le coton. On constate que le poste « bétail » est en stagnation, mais que les autres secteurs sont en croissance, bien que loin d'atteindre le point où ils réduiraient effectivement la dépendance à l'égard du coton. Comme on l'a noté précédemment, seuls les services, et en particulier le tourisme, représentent une alternative substantielle à la domination du coton.

Figure 7
 Redéploiement sectoriel des exportations du Mali, 1996-2006
 a) Echelle arithmétique (\$m) b) Echelle logarithmique



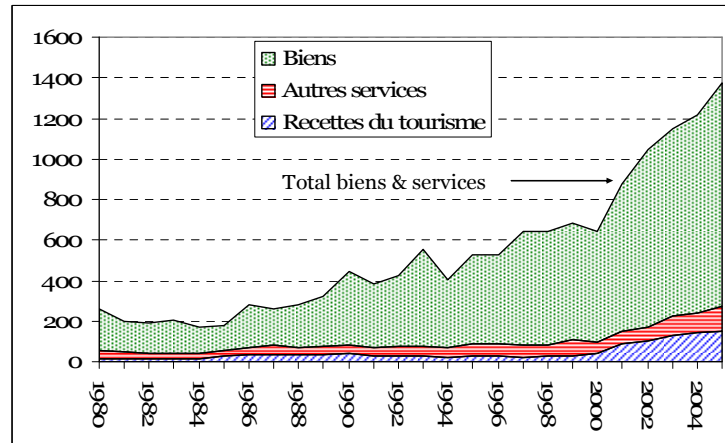
Source : Calculs de l'auteur, données COMTRADE pour les biens ; les données sur les exportations de services sont fournies par la CNUCED sur la base du *Handbook of Statistics 2007*. Il s'agit d'une estimation pour 2006. L'auteur remercie Mmes Céline Bacrot et Lisa Borgati qui ont bien voulu partager leurs données.

La Figure 8 illustre la croissance –encore timide– des exportations de services dans le total. Parmi ceux-ci, le tourisme génère, à travers les hôtels, restaurants et agences de voyages, 3'000 à 6'000 emplois directs et, selon certaines estimations (EDIC), près de 12'000 emplois indirects et un chiffre d'affaires évalué à environ 8% des exportations totales de biens & services, soit environ \$120 millions) (CNUCED/PNUD 2002). Le secteur, qui offre un potentiel certain étant donné la présence de sites historiques (Tombouctou, Djenné) ainsi que d'une faune et d'une flore diverses, souffre cependant de l'insuffisance des infrastructures et de la formation du personnel. Ainsi, en 2000, le nombre de touristes étrangers au Mali était limité à 90'000, contre 369'000 au Sénégal, par exemple (EDIC 2004, p. 83). Le potentiel d'expansion, analysé en détail dans un document du Ministère du Tourisme (Mali 2003) est donc substantiel.

Par ailleurs, la musique malienne rencontre un succès croissant en raison de sa créativité et de son dynamisme. Bamako produit et attire des artistes de premier plan.

Le rayonnement culturel qui résulte de cette créativité peut être un levier important pour la promotion de l'image du pays au-delà de ses frontières.¹⁷

Figure 8
Exportations de biens & services, 1980-2005 (millions de dollars)



Source : CNUCED, calculs de l'auteur

Axes de réflexion

Le Mali doit viser deux objectifs dans le développement de ses exportations :

3. L'accroissement des volumes des postes existants
4. La diversification.

En ce qui concerne le premier objectif, la priorité à court terme est à la relance de la filière coton, qui domine les exportations nationales de telle sorte qu'elle seule peut assurer une augmentation substantielle du volume total d'exportation. La problématique de cette relance est bien connue ; on y reviendra brièvement dans la section 4. Par ailleurs, comme le souligne le récent Rapport sur la Croissance (Spence 2007) la meilleure politique de promotion des exportations est le maintien d'un taux de

¹⁷ Il est à noter que la protection de la propriété intellectuelle est, selon l'EDIC, déficiente au Mali. En effet, le Bureau Malien des Droits d'Auteur ne coopère pas suffisamment avec les douanes pour limiter l'importation de musique piratée. En outre, étant sous la tutelle du Ministère de la Culture, il est en conflit d'intérêt pour la répression de la radiodiffusion de musique malienne sans reversement de droits d'auteurs aux artistes locaux par des stations de radio qui dépendent également du Ministère de la Culture. Cependant, la recommandation de l'EDIC consistant à réprimer la radiodiffusion de musique locale sans reversement de droits d'auteurs appropriés pourrait avoir l'effet paradoxal de « chasser » celle-ci des ondes au profit de productions étrangères à faible coût. Une mesure bien intentionnée aurait alors un effet désastreux sur la culture locale. Il serait probablement plus productif d'encourager les artistes maliens à se fédérer pour la défense de leurs intérêts sur le marché mondial des médias, où les enjeux financiers sont potentiellement plus importants.

change compétitif. L'Afrique de l'Ouest a été lourdement pénalisée par la surévaluation du franc CFA durant la période qui a précédé la dévaluation de 1994. L'appréciation de l'Euro entre 2000 et 2006 est susceptible de reproduire ce syndrome de surévaluation du taux de change. L'Afrique de l'Ouest ne peut se permettre de « manquer le bateau » de la croissance mondiale une seconde fois, et une réflexion sur la définition d'une politique de taux de change proprement régionale s'impose.

En ce qui concerne le second objectif, les filières d'exportation « mineures » (bétail, cuirs et peaux, fruits & légumes) sont à l'heure actuelle dans l'incapacité d'engager les investissements en formation, logistique, et équipements nécessaires à une stratégie d'exportation dynamique. L'assistance des pouvoirs publics sous forme de programmes de promotion sectoriels est donc requise, et cette assistance, déjà engagée dans le cadre de nombreux programmes, est discutée dans la section 4 de ce rapport. L'assistance des pouvoirs publics doit aussi prendre la forme de mesures transversales, telles que la création d'une agence de promotion des exportations, discutée également dans la section 4.

Les exigences des marchés mondiaux –en particulier ceux des pays industriels– en matière de normes sont très élevées. Il n'est pas certain, en l'état actuel des filières d'exportation maliennes, que ces exigences puissent être satisfaites, ce qui peut suggérer une stratégie progressive de conquête de marchés commençant par les marchés régionaux. Sans préjuger de l'utilité d'une telle stratégie, on se tourne maintenant vers l'aspect régional du commerce extérieur malien.

A plus long terme, la croissance des exportations (premier objectif) et leur diversification (second objectif) se fondent en un seul et même objectif, car étant donné la croissance modérée de son marché mondial, le secteur du coton ne peut à lui seul assoir une croissance durable. Les exportations devront alors se développer à la « marge extensive » (c'est-à-dire par l'apparition de nouveaux produits et leur vente sur de nouveaux marchés).

3.2 Intégration régionale

L'objectif de l'intégration régionale est mentionné en préambule à la Constitution du Mali et concrétisée dans la création du Ministère de l'intégration régionale. Le Mali est ainsi membre de plusieurs organisations régionales : l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Communauté économique africaine (CEA), la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO),¹⁸ l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA),¹⁹ du Comité permanent Inter-Etats de la Lutte contre la Sécheresse

¹⁸ Les pays membres de la CEDEAO sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

¹⁹ Les pays membres de l'UEMOA sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Ils sont tous également membres de la CEDEAO.

dans le Sahel (CILSS),²⁰ de l'Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS),²¹ et de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA).

3.2.1 Intégration formelle

a) Accords Sud-Sud

Le Mali est membre fondateur de l'UEMOA, dont les objectifs incluent la convergence des performances et des politiques économiques, la réalisation d'un marché commun, la coordination des politiques sectorielles, et l'harmonisation des législations en matière de droits et taxes sur les biens (y compris la fiscalité indirecte). L'UEMOA est une union douanière, ce qui signifie qu'elle est caractérisée à la fois par la libéralisation des échanges internes –conformément à l'Article XXVIII du GATT– et par l'adoption d'un TEC (Tarif Extérieur Commun). L'UEMOA a progressivement libéralisé les échanges commerciaux intra-bloc. Le régime préférentiel accorde la franchise aux produits du cru et les produits de l'artisanat traditionnel originaires depuis 1996, et aux produits industriels originaires agréés depuis 2000.

Les produits non-originaires sont sujets au TEC, mis en place le 1er janvier 2000, sur la base d'une nomenclature commune. Le TEC comprend quatre bandes respectivement à 0%, 5%, 10% et 20%. Un prélèvement communautaire de solidarité finance le fonds de compensation des pertes de recettes douanières dues au régime préférentiel. En outre, une Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) et une Taxe Dégressive à la Protection (TDP) sont maintenues pour une période de transition. Le Mali impose, par exemple, une TCI de 55 pour cent sur le sucre mais n'utilise pas la TDP.

En ce qui concerne la coordination des politiques sectorielles nationales, l'UEMOA a adopté des politiques communes pour l'agriculture, l'énergie, et l'industrie. En matière de transports, une stratégie communautaire et un réseau d'infrastructures routières ont été adoptés et soumis aux bailleurs de fonds.

Le Mali est aussi membre fondateur de la CEDEAO, dont le Traité a été révisé en 1993 pour relancer le processus d'intégration économique.²² La révision du Traité avait établi l'objectif d'une union douanière en 2000 suivi par la création de l'union économique et monétaire en 2004. Ce calendrier trop ambitieux n'a pas pu être respecté. Le processus de libéralisation interne a été de nouveau relancé en 1999, avec la mise en place d'un mécanisme de compensation de la perte des recettes douanières dues au régime préférentiel. Le nouveau calendrier du SLE (Schéma de Libéralisation des Echanges)

²⁰ Les autres membres du CILSS sont le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad.

²¹ Les autres membres de l'OMVS sont la Mauritanie et le Sénégal.

²² Le traité créant la CEDEAO a été signé le 28 mai 1975. La CEDEAO regroupe actuellement 15 pays: le Bénin; le Burkina Faso; le Cap-Vert; la Côte d'Ivoire; la Gambie; le Ghana; la Guinée; la Guinée Bissau; le Liberia; le Mali; le Niger; le Nigeria; la Sierra Leone; le Sénégal et le Togo.

comprend l'entrée en vigueur de la zone de libre échange à partir du 1er janvier 2004 et de l'union douanière en 2007. Seule la première partie de ce calendrier est en voie de réalisation. Les préférences intra-communautaires consenties par les États membres de la CEDEAO concernent les produits du cru et de l'artisanat traditionnel, ainsi que les produits industriels agréés. La CEDEAO a progressé sur des chantiers moins ambitieux tels que la réalisation de réseaux communautaires trans-saharien et trans-côtier, ainsi que l'adoption de normes de classement des établissements touristiques.

Les Etats-membres de la CEDEAO sont aujourd'hui engagés dans des négociations visant à la transformer en Union Douanière par adoption d'un TEC très similaire, voire identique, à celui de l'UEMOA. Ce TEC devait être adopté en janvier 2008, la convergence des politiques commerciales ayant été largement obtenue, en particulier depuis la réforme commerciale nigériane d'octobre 2005 (le Nigeria étant l'Etat le plus protectionniste de la sous-région). Cependant les négociations sont aujourd'hui compliquées par la proposition des autorités nigérianes d'ajouter une cinquième bande au TEC, avec un tarif à 50%, et couvrant 97 produits.

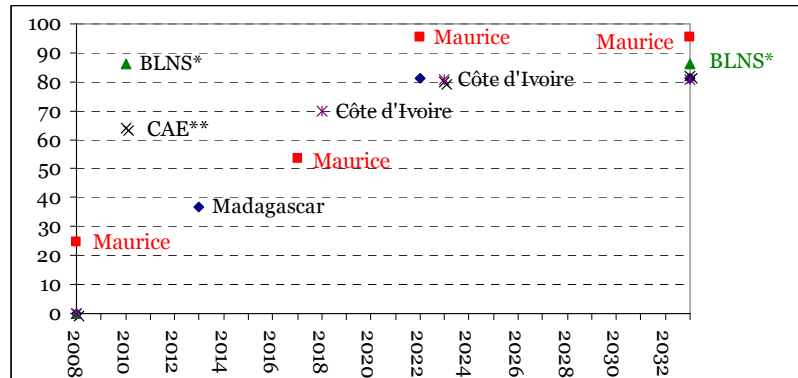
En ce qui concerne les règles d'origine, un produit fini est dit originaire de la CEDEAO si au moins 60% des matières premières entrant dans sa fabrication proviennent de la Communauté ou si la valeur ajoutée est au moins égale à 35% du prix de revient hors taxe (sortie usine). Les produits doivent être agréés conformément au schéma adopté par le Conseil des ministres de la CEDEAO.

Pour l'UEMOA, de nouvelles règles d'origine (avec possibilité de cumul régional) doivent être établies; un produit est actuellement dit originaire d'un pays de l'Union si au moins 60% des matières premières entrant dans sa fabrication proviennent dudit pays ou si la valeur ajoutée est au moins égale à 40% du prix de revient hors taxe (sortie usine).

b) Accords Nord-Sud

L'octroi de préférences non réciproques aux pays ACP sur la base d'un statut autre que le niveau de développement étant en contradiction avec l'Article XXIV du GATT et la Clause d'Habilitation –en raison de leur caractère discriminatoire– l'Accord de Cotonou signé en 2000 avait prévu l'ouverture de négociations pour sa transformation en APE (Accords de Partenariat Economique). Ces APE sont des accords de libre-échange réciproque, et les négociations sont en cours depuis plusieurs années. Le Mali en est, avec ses partenaires de la CEDEAO, partie prenante à travers la sous-région Afrique de l'Ouest. Bien que source d'efficience économique, la libéralisation impliquée par la réciprocité est une source de préoccupation pour les gouvernements des pays ACP (voir encadré 1). Elle sera cependant progressive et étalée sur une période de transition s'étendant sur plusieurs décennies. La Figure 9 montre la part des importations soumise à l'élimination des droits de douane pour quatre signataires d'APE provisoires ou définitifs : Madagascar, Maurice, le groupe BLNS (Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland) et la CAE (Communauté d'Afrique de l'Est). Comme on peut le constater, pour la plupart des signataires à l'exception du groupe BLNS, la libéralisation ne couvrira une proportion substantielle des importations qu'à partir de l'horizon 2020.

Figure 9
Calendrier de libéralisation des importations pour les régions signataires d’APE



Source : Calculs de l’auteur

* BLNS : Botswana Lesotho Namibie Swaziland

** CAE : Burundi Kenya Rwanda Tanzanie Ouganda

Par ailleurs, l’Article XXIV stipulant que « l’essentiel du commerce » entre pays signataires des APE –et non sa totalité– doit être libéralisé, la libéralisation des importations en provenance de l’UE peut être soumise à des exclusions sur la base d’une liste de produits sensibles.²³ Trois ateliers ont été organisés pour adopter une méthode de détermination. Le processus de détermination des produits sensibles a débuté, au Mali, avec un séminaire organisé en décembre 2006, à la suite de quoi le Comité de Suivi des Négociations a formé un Groupe Restreint réunissant des représentants des Ministères concernés ainsi que du secteur privé. Le Comité de Suivi a élaboré un premier rapport validé lors d’un atelier tenu en août 2007. Pour les produits agricoles, les critères présidant à la détermination des produits sensibles sont la sécurité alimentaire, le développement rural, la garantie des moyens d’existence, et l’intégration régionale, chacun subdivisé en plusieurs indicateurs détaillés dans Mali (2008c). Ces critères sont agrégés en leur donnant des pondérations (30% pour chacun des deux premiers, 20% pour chacun des deux derniers), ce qui permet de donner une « note » à chaque produit sur une liste de candidats potentiels au statut de produit sensible. Pour les produits industriels, les critères sont donnés dans le Tableau 3.

²³ Il n’existe à l’heure actuelle pas de jurisprudence sur la signification exacte de l’expression « l’essentiel des échanges », l’Organe d’Appel de l’OMC n’ayant jamais été saisi d’une plainte sur ce point de l’Article XXIV. Faute d’une jurisprudence, on considère communément que 10-15% des échanges peuvent être raisonnablement exclus. En ce qui concerne la période de transition, le protocole d’accord sur l’application de l’Article XXIV n’exige qu’une « transition d’une durée raisonnable ». L’Union Européenne propose une période de l’ordre de 12 à 15 ans, alors que l’Afrique de l’Ouest demande 20 à 30 ans, en conformité avec les calendriers de libéralisation illustrés dans la Figure 9. Voir Gallezot (2007, en particulier note 20) pour de plus amples détails.

Tableau 3
Critère de détermination des produits industriels sensibles

Critère	Pond. (%)
Contribution à la promotion industrielle	17
Diversification économique	17
Intégration régionale	16
Emploi	14
Protection des exportations et génération des revenus	14
Vulnérabilité commerciale	12
Recettes fiscales et sources de revenus publics	10
<i>Total</i>	<i>100</i>

Source : Mali (2008c)

Pour les produits agricoles, la méthode retenue aboutit à inclure dans la liste des produits sensibles, *inter alia*, la viande (bœuf et volaille), les produits laitiers, certains fruits & légumes, le maïs, le riz,²⁴ les huiles, et le sucre. Pour les produits industriels, la méthode aboutit à inclure certains produits chimiques (peintures et vernis), le fil, le tissu de coton et certains tissus synthétiques, le mobilier de bureau, et la literie.

Axes de réflexion. La proposition nigériane d'ajouter une cinquième bande au futur TEC de la CEDEAO, affectée d'un taux de protection de 50%, donnerait une coloration protectionniste au TEC de la CEDEAO qui constituerait un retour en arrière par rapport aux réformes d'ouverture acquises depuis le milieu des années 90. Il est important que les autorités maliennes soient en mesure d'exprimer, sur cette question, une position conforme aux intérêts nationaux, c'est-à-dire aux intérêts d'un pays ayant acquis, par de longs efforts de réforme, l'image d'une économie ouverte et peu soumise aux aléas des pressions politiques.

La désignation des produits sensibles dans l'application des APE est également importante à la fois du point de vue des incitations que la politique commerciale crée pour les producteurs locaux, mais aussi de celui du signal que le pays envoie aux investisseurs internationaux. Gallezot (2007) propose ainsi une formule privilégiant le démantèlement tarifaire pour les biens déjà frappés de droits faibles (5%) dans le TEC de l'UEMOA, c'est-à-dire les biens intermédiaires, avec une libéralisation progressive pour les biens classés dans les bandes à tarifs supérieurs.

²⁴ En ce qui concerne le riz, le taux du TEC de l'UEMOA est de 10% ; en pratique, cependant, il faut y ajouter la TVA au taux de 18% perçue sur les importations (Baris et al. 2005).

Encadré 1. Les paradoxes de l'intégration régionale

Depuis les travaux fondateurs de Jacob Viner (1950), l'analyse des effets de l'intégration régionale est fondée sur l'identification de deux effets, qui peuvent d'ailleurs se produire simultanément. Le premier est appelé « création de commerce » et désigne le remplacement de productions nationales inefficaces par des importations du partenaire préférentiel. Il accroît le bien-être national, car les gains pour les consommateurs excèdent les pertes pour les producteurs nationaux et les réductions de recettes tarifaires. Le second est appelé « détournement de commerce » (quelquefois « diversion de commerce ») et désigne le remplacement d'importations non préférentielles par des importations préférentielles moins efficaces. Il réduit le bien-être national, car les pertes de recette tarifaire excèdent les gains pour les consommateurs.

Un accord préférentiel est susceptible de générer du détournement de commerce lorsque ses membres ont des coûts de production relativement élevés, et lorsque les tarifs extérieurs sont élevés. C'est souvent le cas dans les accords Sud-Sud, mais moins dans le cas des accords Nord-Sud si le partenaire du Nord est efficace. La situation peut cependant varier d'une industrie à l'autre, car il s'agit de concepts d'*équilibre partiel*, c'est-à-dire s'appliquant séparément à chaque secteur.

Dans le cas des APE, l'analyse est plus complexe car l'Afrique de l'Ouest est déjà un bloc commercial. L'application des APE pourrait donc entraîner le remplacement d'importations intra-africaines par des importations en provenance de l'UE, ce qui *réduirait* le détournement de commerce existant mais découragerait l'intégration régionale. Selon Gallezot (2007), l'application intégrale des APE générerait environ €580 millions de création de commerce pour l'Afrique de l'Ouest et €562m de détournement de commerce. Pour le Mali, Ben Hammouda et al. (2005) trouvent \$54m de création de commerce et \$4m de détournement. Ces montants sont très faibles par rapport au commerce total de l'Afrique de l'Ouest et du Mali respectivement.

Dans une perspective vinerienne, les APE généreront des gains de bien-être dans les secteurs où des importations en provenance de l'UE remplaceront des productions locales inefficaces. Pratiquement, ceci se manifesterait par une *baisse du coût de la vie*, mais dont le prix à payer serait la fermeture d'entreprises et le chômage correspondant. Le paradoxe de l'intégration régionale est que les gains de bien-être se traduisent, de façon visible, par des signes de *crise* dans les secteurs affectés.

Par ailleurs, cette analyse est statique. Les productions locales inefficaces d'aujourd'hui peuvent se révéler être les productions efficaces de demain si l'environnement des affaires est porteur. C'est la logique des « produits sensibles ». Faut-il donc protéger l'économie locale de la concurrence importée, au risque de vider les APE de leurs bénéfices ? *In fine*, l'important réside dans le signal envoyé au secteur privé. La protection des producteurs locaux par leur inclusion dans la liste des secteurs sensibles est nocive si elle conforte des positions dominantes, les abrite de la discipline concurrentielle, et maintient un climat d'intervention publique discrétionnaire. Elle peut être justifiée, par contre, si les arguments d'industrie naissante sont réels (c'est-à-dire si l'on observe de véritables efforts d'amélioration de la performance, année après année), et surtout si le maintien de la protection ne brouille pas le signal essentiel : la non-interférence de l'Etat dans la marche des affaires.

Dans le processus de désignation des produits sensibles, l'important n'est pas seulement le résultat final, mais la vitesse de détermination de la solution, la transparence du processus, et l'image de pérennité qu'il donne. Un processus lent, confus et manifestement susceptible à des renégociations incessantes enverrait un signal très négatif aux investisseurs, avec des coûts possiblement élevés pour l'économie nationale.

3.2.2 Intégration réelle

a) Accords Sud-Sud

Les bénéfices de l'intégration régionale se mesurent, dans la terminologie due à Jacob Viner, à leur capacité à « créer » des flux d'échange (c'est-à-dire à remplacer des productions inefficaces par des échanges avec des partenaires efficaces –voir l'encadré 1). Par contre, lorsque l'intégration régionale génère du « détournement de trafic » (toujours selon la terminologie de Viner), elle est réductrice de bien-être. Le potentiel des accords régionaux se mesure, ex ante, par l'indice de complémentarité entre pays, qui mesure l'adéquation entre les exportations de chaque pays membre du bloc et les importations de ses partenaires. Les indices de complémentarité, pour la CEDEAO, sont indiqués dans le Tableau 4. Deux observations s'imposent. En premier lieu, les indices de complémentarité ne sont pas spécialement élevés quand le pays importateur est la Côte d'Ivoire, le Sénégal ou le Nigeria, les trois grosses économies de la région. Ces économies ne sont donc pas en position d'agir comme « locomotives » pour la croissance de la région, suggérant que les gains à espérer de l'amélioration de l'accès à leur marché, en termes de points de croissance pour le Mali, sont nécessairement limités. En second lieu, les indices de complémentarité du Mali avec les autres économies régionales sont faibles, suggérant des synergies limitées.

Ainsi, les bénéfices à attendre de l'intégration régionale, en termes purement commerciaux, sont limités. Par contre, l'intégration régionale peut être porteuse de bénéfices d'un autre ordre –dits « non conventionnels »– comme l'amélioration de la coopération sur les biens publics régionaux, parmi lesquels la gestion des ressources communes (eau et électricité), le transit (une question sur laquelle on reviendra en détail plus bas dans cette section), et la sécurité régionale.

Ces observations préliminaires n'invalident pas la justification d'une stratégie d'intégration régionale, car les complémentarités qui font aujourd'hui défaut peuvent apparaître progressivement à la faveur même de l'intégration. Afin d'appréhender comment une division internationale du travail fondée sur l'avantage comparé pourrait apparaître par l'action des forces du marché, le Tableau 5 montre les ACR (avantages comparés révélés) des pays de la CEDEAO. On constate, sans surprise, que les ACR du Mali se situent dans les produits agricoles et de l'élevage, en concurrence avec le Bénin, le Burkina Faso et le Ghana. C'est dans ces secteurs que les autorités maliennes ont intérêt au respect des accords de libéralisation des échanges. Or, cette libéralisation n'est pas toujours respectée sur le terrain, par exemple en ce qui concerne le transit et l'admission du bétail sur pied.

b) Accords Nord-Sud

En dépit de sa dépendance croissante par rapport au marché UE, le Mali a, jusqu'à présent, peu profité des régimes préférentiels offerts par les Etats-Unis sous l'AGOA (African Growth and Opportunity Act) et par l'Union Européenne sous l'initiative TSA (Tous Sauf les Armes). En effet, il n'a pas réussi jusqu'à présent –et ce constat s'applique à toute l'Afrique de l'Ouest– à se positionner en plate-forme d'assemblage crédible pour

les multinationales du secteur de la confection, pour lesquelles la main d'œuvre locale pourrait fournir un avantage de localisation appréciable.

L'enclavement est, bien entendu, un handicap majeur pour l'intégration d'un PMA dans les circuits de sous-traitance de la confection et de la grande distribution. En effet, le secteur de la confection est particulièrement sensible aux délais de livraison, les fenêtres de ventes étant très courtes (de l'ordre de quelques semaines). De longs transports en camions, affectés par les aléas du transport routier sur le continent africain, pénaliseraient lourdement les producteurs localisés dans un pays enclavé comme le Mali. Cependant certains détaillants du secteur de la mode utilisent exclusivement le transport aérien dans leurs chaînes d'approvisionnement. Pour ces détaillants, l'accès à la mer est sans importance. Avec une infrastructure aéroportuaire suffisamment performante, le Mali peut ainsi se positionner dans des créneaux de niche à la faveur de régimes préférentiels comme TSA. L'expérience de l'Afrique de l'Est montre que ces créneaux peuvent être des véhicules importants de création d'emplois manufacturiers.

Axes de réflexion. La libéralisation des échanges intra-bloc n'est pas toujours appliquée sur le terrain. De nombreuses anecdotes signalent des difficultés rencontrées aux frontières, par exemple pour les exportateurs de bétail sur pied. La poursuite d'efforts de sensibilisation des administrations douanières est nécessaire pour que l'intégration régionale ne reste pas lettre morte pour les acteurs économiques. Dans cette perspective, les pays dont l'avantage comparé révélé se situe dans les secteurs agricoles et de l'élevage – Bénin, Burkina Faso, Ghana, Mali et Niger – ont intérêt à grouper leurs forces et à coopérer sur le plan politique pour mettre en avant la levée effective des barrières, formelles et informelles, aux échanges agricoles et pastoraux dans la zone UEMOA-CEDEAO.

Si la libéralisation des échanges peut générer des gains d'efficacité dans la zone CEDEAO, le même argument s'applique sans nul doute entre la zone CEDEAO et la zone CEMAC. La logique de la libéralisation des échanges dans la zone CEDEAO appelle donc à la formation d'un accord entre les deux zones, de façon à étendre la liberté de circulation des marchandises.

L'intégration du Mali dans les circuits d'approvisionnement du secteur de la confection impliquerait l'assemblage de tissu pré-coupé en « CMT » (« cut, make and trim ») pour le compte d'entreprises possiblement asiatiques. La valeur ajoutée locale dans ce genre d'activités représente un faible pourcentage de leur prix de vente, et il est donc important que les règles d'origine permettent l'émission de certificats d'origine pour des articles à transformation superficielle. La Commission Européenne envisage à l'heure actuelle une modification des règles d'origine du système Paneuro par l'introduction d'un régime spécial permettant la « simple transformation » (par exemple du tissu au vêtement) dans le textile. Cette réforme serait d'un grand intérêt pour le Mali et il serait important que les autorités nationales fassent entendre leur voix en soutien à ce projet.

Tableau 4
Indices de complémentarité intra-CEDEAO

Pays importateur	Pays exportateur												
	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Cap vert	Ghana	Guinée	Gambie	Mali	Niger	Nigeria	Sénégal	Togo	<i>Moyenne</i>
Bénin		20.3	48.6	10.3	25.2	19.2	46.1	9.3	18.7	16.7	55.9	40.0	<i>26.4</i>
Burkina Faso	19.9		52.3	8.7	22.7	24.7	36.3	10.1	11.6	22.4	60.2	41.1	<i>27.0</i>
Côte d'Ivoire	26.4	20.3		9.9	n.a.	27.1	24.6	16.9	14.0	26.5	65.3	34.0	<i>27.0</i>
Cap vert	24.4	23.8	47.0		30.4	13.2	50.2	14.1	15.0	15.3	47.0	46.0	<i>28.2</i>
Ghana	20.5	20.2	n.a.	12.7		n.a.	39.7	11.0	13.0	20.6	61.3	42.0	<i>26.0</i>
Guinée	26.7	20.8	50.2	11.9	n.a.		30.6	12.2	17.7	27.8	43.5	34.9	<i>26.0</i>
Gambie	23.7	22.8	39.4	10.2	24.8	15.1		8.4	17.4	12.7	49.4	41.6	<i>22.8</i>
Mali	19.4	19.9	45.8	9.9	24.1	24.0	36.3		11.3	19.7	61.7	40.0	26.9
Niger	23.8	22.8	47.7	9.0	24.1	14.2	51.9	8.5		16.2	55.3	35.3	<i>26.2</i>
Nigeria	21.2	20.6	40.5	12.9	25.0	27.2	36.9	13.7	12.3		54.6	43.7	<i>26.9</i>
Sénégal	25.1	24.3	55.5	13.6	30.3	17.6	45.9	14.9	15.9	20.8		40.5	<i>27.1</i>
Togo	24.3	25.8	42.9	15.6	29.2	23.0	41.1	18.0	18.5	20.9	59.7		<i>28.0</i>
<i>Moyenne</i>	<i>22.7</i>	<i>21.7</i>	<i>46.0</i>	<i>11.4</i>	<i>26.0</i>	<i>21.0</i>	<i>39.8</i>	12.0	<i>14.6</i>	<i>18.0</i>	<i>55.2</i>	<i>39.5</i>	<i>26.5</i>

Source : Calculs de l'auteur, COMTRADE

Tableau 5
Avantages Comparés Révélés des pays de la CEDEAO (par rapport à l'ensemble CEDEAO)

Catégorie SIC	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Cap vert	Ghana	Guinée	Gambie	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Nigeria	ACR max	Pays
1 Produits agricoles	✓	✓			✓			✓						2 Burkina Faso
2 Produits de l'élevage		✓						✓	✓					16 Niger
8 Produits de la sylviculture			✓											2 Côte d'Ivoire
9 Produits de la pêche et de la chasse				✓						✓				5 Sénégal
10 Produits de la métallurgie									✓					37 Niger
13 Extraction de pétrole et de gaz			✓							✓		✓		8 Nigeria
14 Produits de minerais non métalliques, excepté carburants										✓	✓			16 Togo
20 Alimentation et produits analogues			✓		✓		✓			✓	✓			4 Gambie
21 Produits du tabac	✓	✓							✓	✓	✓			11 Bénin
22 Produits du textile	✓	✓					✓		✓	✓	✓			6 Niger
23 Hab. & autres prod. finis faits à partir de tissus et ...		✓		✓			✓	✓		✓	✓			120 Cap vert
24 Produits du bois et charpentes, excepté meubles			✓		✓									2 Ghana
25 Mobilier	✓	✓		✓	✓					✓	✓			4 Ghana
26 Produits des industries du papier et similaires			✓							✓	✓			3 Togo
27 Impression, édition et industries similaires	✓									✓	✓			3 Bénin
28 Produits chimiques et dérivés										✓				5 Sénégal

Source : Calculs de l'auteur, COMTRADE

c) Les corridors de transit

Enfin, l'expérience internationale suggère que les accords Sud-Sud ont la capacité de générer des bénéfices réels en termes de coopération dans des domaines autres que la libéralisation commerciale lorsque celle-ci peine à se mettre en place. Pour le Mali comme pour tous les pays enclavés, la gestion des corridors de transit représente un gisement important de gains à la coopération régionale. Une étude de la Banque Mondiale (Cadot, Grigoriou et Carrère 2006) a montré que le commerce des pays enclavés est influencé de façon importante et statistiquement significative par l'infrastructure des pays de transit et par la diversification des corridors, en raison des cartels et monopoles qui sont fréquents sur ces corridors. Or une autre étude, plus récente, de la Banque Mondiale (Raballand et Macchi 2008) montre que les corridors de transit d'Afrique de l'Ouest sont caractérisés par une infrastructure de qualité inégale, une réglementation contre-productive, des cartels et des tarifs très élevés pour le fret routier, ainsi que par une qualité (rapidité, fiabilité) déficiente.

Le surcoût qui en résulte est illustré dans le Tableau 6. Le coût par véhicule-km (pour un véhicule de 30 tonnes environ) est de 18% moins élevé sur les corridors d'Afrique centrale (pourtant peu performants) et du Sud, de 33% à Madagascar, et de 41.9% sur les corridors d'Afrique de l'Est. Ces chiffres doivent être interprétés prudemment car ils reflètent en partie le coût du carburant, qui varie considérablement d'un pays à l'autre et est « sous-taxé » par rapport à l'optimum social en Afrique de l'Est (la faible taxation du carburant au Kenya, par exemple, encourage le gaspillage). Par ailleurs, ils sont calculés aux taux de change courants, ce qui fait augmenter les coûts en Afrique de l'Ouest en raison de l'appréciation de l'Euro auquel est lié le franc CFA.

Tableau 6
Coûts de transport comparés, par véhicule-km, en dollars

	Variable	Fixe	Total	Diff. % b/
Afrique de l'est	0.98	0.35	1.33	-41.9
France	0.72	0.87	1.59	-30.6
Madagascar	1.37	0.25	1.62	-29.5
Afrique du sud	1.54	0.32	1.86	-18.8
Afrique centrale	1.30	0.57	1.87	-18.3
Afrique de l'ouest	1.67	0.62	2.29	0.0
Mali-transport riz a/	n.a.	n.a.	2.30	0.4

Note : Différence de coût exprimée en pourcentage du coût total par véhicule-km en Afrique de l'Ouest.

a/ Hypothèse: Trajet ON-Bobo-Dioulasso, prix du transport 40FCFA/kg (voir www.maliweb.net)

Source : Arvis, Raballand et Marteau (2007); Cadot (2008).

Quelque soient les ajustements nécessaires à toute comparaison internationale, il n'en reste pas moins que le dysfonctionnement du secteur du transport routier en Afrique de l'Ouest pénalise les pays enclavés comme le Mali. La répartition du fret international entre transporteurs nationaux est généralement régie par des traités bilatéraux établissant des quotas. Ces quotas sont censés protéger les intérêts des transporteurs

des pays enclavés ; cependant, dans la pratique, ils génèrent des rentes illicites dans la mesure où les droits sont fréquemment alloués sur la base de paiements parallèles. Ils entraînent la cartellisation du secteur, caractérisé par des marges bénéficiaires élevées (bien que moins extrêmes qu'en Afrique centrale comme le montre le Tableau 7). La combinaison de coûts et de marges élevés produit des prix particulièrement pénalisants sur le corridor Tema/Accra-Bamako (\$3,93, le plus élevé après les corridors Cameroun-Tchad).

Tableau 7
Coûts et prix sur les principaux corridors routiers du continent, en dollars

Corridor	Coût		Prix	Marge bénéf. (%)
	Variable	Fixe		
Tema/Accra-Ouagadougou	1.54	0.66	3.53	60
Tema/Accra-Bamako	1.67	0.62	3.93	72
Douala-N'Djaména	1.31	0.57	3.19	70
Douala-Bangui	1.21	1.08	3.78	65
Ngaoundéré-N'Djaména	1.83	0.73	5.37	110
Ngaoundéré-Moundou	2.49	1.55	9.71	140
Mombasa-Kampala	0.98	0.35	2.22	67
Mombasa-Nairobi	0.83	0.53	2.26	66
Lusaka-Johannesbourg	1.54	0.34	2.32	23
Lusaka-Dar Es Salaam	1.34	0.44	2.55	43

Note: Prix par véhicule-km pour un véhicule de 30 tonnes.

Source : Raballand et Macchi (2008)

Comme le montrent Raballand et Macchi (2008), les coûts élevés du secteur du transport en Afrique sont largement dus à la sous-utilisation des camions (dont les kilométrages annuels sont faibles), elle-même liée aux arrangements institutionnels décrits plus hauts. Dans le cas du Mali, le système de « tour de rôle » protège un secteur du transport particulièrement inefficace en raison de la vétusté du parc de camions. Ce système apparaît ainsi comme nécessaire à la survie du secteur ; cependant, outre les prix élevés que la cartellisation encourage, le système implique un transbordement coûteux des marchandises à la frontière. Une meilleure politique pour assurer la survie du secteur malien du transport routier serait de l'encourager à accroître l'échelle des opérations et à moderniser la flotte par une baisse des droits de douane—potentiellement à négocier avec les partenaires de l'UEMOA—sur les importations de camions et/ou une limitation de l'âge maximum des camions importés, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays du continent (par exemple Madagascar). La mise en place d'incitations à la modernisation de la flotte et à la rationalisation du secteur permettrait d'aborder plus sereinement la réforme réglementaire, qui pourrait alors se faire en concertation avec le secteur plutôt que contre lui.

L'état du réseau routier contribue à aggraver la situation, mais de façon marginale ; en effet, une étude récente suggère un indice de qualité de l'infrastructure moyen par rapport à l'ensemble des PMA (mais en stagnation depuis 15 ans). En ce qui concerne le

transport ferroviaire, la cession de la gestion de la ligne Dakar-Bamako à la société franco-canadienne Canac-Getma représente un progrès. Après dix ans de dégradation continue du service, des trains circulent depuis 2005, bien qu'à fréquence faible et variable (l'Express Dakar-Bamako, un train de passagers, circule à sa fréquence historique d'environ une fois par semaine, et le trajet prend environ 45 heures).

Il est donc crucial pour les pays enclavés de la région (i) de poursuivre les négociations avec les pays de transit, avec un ordre du jour pratique et concret, pour l'amélioration des conditions physiques et réglementaires du transit, et (ii) d'œuvrer, à long terme, à la diversification des corridors d'accès à la mer. Il est à noter que la diplomatie nationale est déjà active dans ce domaine, mais au niveau multilatéral : le Mali est en effet chef de file des pays enclavés dans les négociations de l'Assemblée Générale des Nations Unies à New York et une réunion organisée par la CNUCED a eu lieu en juillet 2008 sur la mise en place du Programme d'Almaty.²⁵

Encadré 2. Les cinq priorités du Programme d'Almaty

Améliorations des politiques : Réduction des droits et de la bureaucratie, de façon à réduire les coûts et temps de transport pour les exportations des pays enclavés

Amélioration des infrastructures routières, ferroviaires, aériennes et des oléoducs ;

Traitement préférentiel pour les exportations des pays enclavés

Assistance technique et financière aux pays enclavés et de transit pour l'amélioration de l'infrastructure et des politiques

Evaluation et suivi des accords sur la base d'indicateurs de performance mesurables (temps et coûts de transport), avec, si possible, une revue annuelle devant l'Assemblée Générale.

Source : <http://www.unohrrls.org>

Axes de réflexion. La réduction du coût de transport au long cours sur les corridors de transit du Mali est une priorité. Celle-ci ne peut se réaliser que si plusieurs conditions sont remplies :

- La poursuite de l'effort de réhabilitation de l'infrastructure routière, en collaboration avec les pays de transit

²⁵ La Déclaration d'Almaty (voir Encadré 2) a été adoptée par la Conférence Ministérielle des Pays en Développement Enclavés et de Transit, Pays Donateurs et Institutions Financières Internationales sur la Coopération sur le Transit tenue en Août 2003 à Almaty (Kasakhstan). Un Bureau du Haut Représentant des PMA, des Pays Enclavés et des Petites Economies Insulaires y a été également créé.

- La mise en place d'incitations (fiscales et autres) à la modernisation du parc national de camions et à la rationalisation du secteur (par l'augmentation de la taille des entreprises)
- Une réforme en profondeur du régime réglementaire du secteur du transport routier destinée à mettre un terme à sa cartellisation
- La poursuite de l'effort de réhabilitation de la ligne de chemin de fer Dakar-Bamako, par l'achat de matériel roulant et l'augmentation des fréquences et de la fiabilité du service.
- La signature et la mise en œuvre d'un accord régional de transit multi-modal pour conteneurs scellés.

4. Stratégie de développement des exportations

La promotion des exportations par les autorités nationales passe par trois véhicules essentiels : (i) le maintien d'un taux de change compétitif, un point problématique dans le cas de l'Afrique de l'Ouest discuté plus haut dans ce rapport ; (ii) la mise en œuvre de mesures transversales, et (iii) la mise en œuvre de mesures sectorielles. Cette section aborde les points (ii) et (iii).

4.1 Mesures transversales

Les mesures affectant les exportations de façon transversale –c'est-à-dire affectant tous les secteurs– sont de trois ordres : (i) législatifs & réglementaires, (ii) programmatiques, et (iii) institutionnelles.

4.1.1 Cadre législatif et réglementaire

Bien que le développement des exportations soit essentiellement du ressort des marchés et de l'initiative individuelle, une certaine dose d'intervention étatique est justifiée en présence de nombreuses « déficiences de marché ». En premier lieu, les entrepreneurs ne peuvent pas être parfaitement informés des opportunités offertes par les marchés mondiaux ; l'Etat, par contre, grâce à ses représentations à l'étranger, a une vision plus globale dont il peut faire bénéficier les entreprises nationales.²⁶ En second lieu, les entreprises réalisant des études de marché produisent, à leurs frais, une information qui sera implicitement disponible pour leurs concurrents. L'information ainsi générée ayant une valeur sociale supérieure à sa valeur privée, elle ne sera pas produite au niveau socialement optimale par des acteurs individuels. Enfin, l'incertitude qui marque les

²⁶ Ainsi, Andrew Rose (2007) montre que la présence de consulats et d'ambassades à l'étranger accroît significativement les exportations.

activités d'exportation²⁷ peut décourager les entrepreneurs individuels, alors que l'Etat, ayant une vision à plus long terme, peut apprécier les bénéfices apportés au pays par la « conquête » de marchés étrangers. Ainsi, l'Etat a un rôle à jouer dans la promotion des exportations. Le défi de la stratégie nationale de développement commercial est de trouver l'optimum entre activités de soutien (légitime) et interventionnisme (généralement contre-productif en raison de lourdeurs bureaucratiques).

Le cadre réglementaire et fiscal des exportations est simple et transparent, tous droits et taxes sur les produits exportés ayant été abolis depuis 1991, à l'exception toutefois du cadre réglementaire affectant le secteur des transports qui est, comme on l'a noté plus haut, peu propice à la modernisation du secteur en Afrique de l'Ouest. L'attention des pouvoirs publics se porte maintenant sur la promotion des exportations par l'assistance aux capacités du secteur privé.

Par ailleurs, les travaux célèbres de Hernando de Soto (de Soto 2000) ont mis en lumière l'importance de la sécurisation des droits de propriété pour le développement économique, en particulier rural. L'existence de droits de propriétés inaliénables est particulièrement importante en ce qui concerne les terres irriguées en raison de l'investissement considérable que représente la création et l'entretien d'infrastructures d'irrigation. Sans sécurité sur la reconnaissance des droits de propriété, aucun investissement ne peut être fait par des agents économiques rationnels.

Axes de réflexion. Comme partout en Afrique sub-saharienne, l'Etat doit œuvrer à la clarification de son champ d'action ainsi que des limites de celui-ci, et se donner les moyens de remplir ses missions. La protection de la propriété privée contre toute violation, soit de la part d'agents privés, soit de la part de l'Etat lui-même, doit être au centre de toute stratégie de développement rural. L'ordonnance n°00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domaniale et foncier ne mentionne pas les terres irriguées. Le décret de gérance n°96-188/P-RM du 30 octobre 1996 détermine bien les différentes formes de régimes fonciers proposées par l'Office du Niger, mais Diarra (2004) souligne l'insuffisance du régime, affirmant que « [l]e refus d'attribuer des titres fonciers aux exploitants, fait que la politique foncière en vigueur actuellement à l'O.N. soutient très peu l'amélioration de la productivité rizicole » (p. 19). Un texte réglementaire spécifique pour cette catégorie de propriété immobilière, en conformité avec les recommandations de l'EDIC, serait souhaitable, ainsi, bien entendu, que la poursuite des efforts d'application sur le terrain et de renforcement des capacités de l'appareil judiciaire en matière de règlement des litiges fonciers. La question de la terre apparaît comme particulièrement importante dans le secteur du riz en raison de son coût élevé—la moitié de la rentabilité de la culture de riz pour les producteurs est absorbée par les frais de location de la terre—et de l'immigration importante observée vers la zone de l'Office du

²⁷ Les travaux récents de Tibor Besedes et Tom Prusa (2006a, 2006b) et Tibor Besedes (2008) montrent que, pour tous les pays exportateurs et toutes les destinations, les exportations souffrent d'une « mortalité infantile » très élevée. Ainsi, la survie d'un produit à l'exportation sur un marché donné est inférieure à un an dans la moitié des cas et inférieure à deux ans dans plus des trois-quarts.

Niger, qui est, à terme, porteuse de tensions, en particulier en présence d'incertitude sur la propriété foncière (Baris et al. 2005).

4.1.2 Programmes d'appui transversaux

Le PDES (Programme de Développement Economique et Social) est un élément fondamental de la stratégie de développement national, couverte jusqu'en 2012. Il s'inscrit dans la continuité des documents antérieurs, notamment l'Etude Nationale Prospective Mali 2025 et le CSLP II. Sa finalité est de hiérarchiser les axes proposés dans ces documents en mettant en avant des axes d'action prioritaires. Parmi ceux-ci, on note l'amélioration de la qualité de l'action étatique à travers une meilleure gouvernance (programmes PDI, PARAD, PRODEJ, ENA), ainsi qu'un vaste programme de soutien au secteur privé cadré par la LOSP (Loi d'Orientation du Secteur Privé) dont l'objectif est de doubler le nombre d'entreprises viables au Mali. Les actions envisagées incluent la mise en place de dispositifs financiers pour les PME, le développement de l'offre énergétique (voir la section « infrastructure » ci-dessous) et la mise sur pied d'agences de promotion des investissements et des exportations (voir la section « institutions » ci-dessous).

Dans le secteur agricole, les autorités nationales visent à la mise sur pied d'une ambitieuse « stratégie de puissance agricole » à travers l'opérationnalisation du Fonds National de Développement Agricole, de manière à porter la production céréalière à 10 millions de tonnes à l'horizon 2012, à travers le PCDA (voir ci-dessous) et la maîtrise de l'eau (aménagement de 103'000 ha, dont 60'000 ha dans la zone de l'Office du Niger).

Axes de réflexion. Les programmes transversaux sont les moins porteurs de distorsions dans l'allocation des ressources et doivent être encouragés et poursuivis. Ils permettent de mettre en valeur à la fois les synergies et les contraintes. Dans le cas d'un pays à vocation agricole et dont l'environnement naturel est fragile, les contraintes environnementales, dont seul le respect permettra de créer les bases d'une croissance durable, sont particulièrement importantes et doivent figurer au centre de la stratégie de développement du commerce. Ainsi, les contraintes sur la gestion de l'eau, à la fois sur le plan national et sur le plan régional, doivent être au centre de la stratégie de développement céréalière et cotonnière.

4.1.3 Institutions

Le Mali ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'une agence de promotion des exportations. Le pays est, en cela, atypique, car une étude récente de la Banque mondiale (Lederman, Olarreaga et Payton 2006) couvrant 147 pays a montré que 116 d'entre eux ont une agence de promotion des exportations (voir Encadré 3).

Sous l'impulsion de la DNCC, un arrêté est en préparation pour la création d'une ADEX (Agence pour le Développement des Exportations) sur la base d'un schéma proche de celui de l'agence sénégalaise. Celle-ci, créée par décret présidentiel en 2004, est constituée des trois organes suivants : (i) un Conseil de Surveillance, (ii) une Direction Générale, (iii) un Fonds de promotion des exportations. Le conseil de Surveillance, de 14

membres, est paritaire (privé/pouvoirs publics) et présidé par un représentant du secteur privé. Les ressources de l'agence sont pourvues en partie par les recettes issues de l'application de la redevance statistique.

Axes de réflexion. Les justifications conceptuelles pour la création d'une agence de développement des exportations –il s'agit des déficiences de marché discutées plus haut– sont claires. Cependant, l'expérience internationale en matière de performance de ces agences est mitigée. Ainsi, une étude influente (Keesing et Singer, 1991) a montré que beaucoup de ces agences se sont révélées être des coquilles vides, sans moyen et gérées par des équipes incompetentes parce que formées sur des bases politiques plutôt que techniques. Plus récemment, l'étude de Lederman et al. (Encadré 3) montre que l'expérience internationale varie considérablement.

Encadré 3. Agences de promotion des exportations : L'expérience internationale

Le nombre d' APE (Agences de Promotions des Exportations) a triplé au cours des vingt dernières années. Le diagnostic des premières évaluations des conduites dans les années 80 était pourtant plutôt négatif : dans les pays industriels, les exportateurs étaient peu informés de leurs activités, les programmes ne répondaient pas à leurs besoins, et lorsqu'un effet était discernable c'était sur les profits des entreprises bénéficiaires plutôt que sur leurs volumes d'exportations. Dans les PVD (pays en voie de développement), les études menées par la Banque Mondiale ont mis en lumière de graves problèmes de gestion et de formation des personnels. Cette opinion négative a commencé à évoluer plus favorablement lorsqu'il a été réalisé que la performance des APE était corrélée avec la qualité générale des politiques économiques. Ainsi, les pays dont les APE avaient eu des résultats positifs (Singapour, Hong-Kong, Taiwan et la Corée) étaient aussi ceux qui avaient mis en œuvre les bonnes politiques.

Une étude systématique sur la base d'une enquête sur plus de cent APE par la Banque Mondiale (Lederman, Olarreaga et Payton 2006) a permis d'évaluer l'impact moyen de celles-ci sur les exportations. En moyenne pour les pays ayant une APE, un dollar additionnel de budget génère \$320 d'exportations supplémentaires. L'effet est légèrement supérieur pour les PVD. La création d'une APE, en elle-même, est statistiquement associée avec un triplement des exportations, mais ce facteur très élevé peut refléter d'autres différences entre le groupe dominant de pays ayant une APE et le groupe marginal de pays n'en ayant pas. Par contre, les effets sont très hétérogènes entre régions du monde. L'effet est puissant et statistiquement significatif en Amérique Latine ; par contre, en Afrique subsaharienne et dans la région Afrique du Nord/Moyen Orient, il n'est *pas* significatif. Ceci suggère soit que les APE dans ces deux régions, telles qu'elles sont gérées, ne remplissent pas leurs fonctions de façon adéquate, soit que leurs performances sont diverses et que les « mauvais cas » tirent la moyenne statistique à zéro.

Que suggère l'évidence sur les facteurs de succès ? En moyenne, l'effet du budget sur les exportations augmente avec la part du secteur privé dans le conseil d'administration, ce qui montre l'importance de l'adéquation des programmes aux besoins réels du secteur privé. L'effet augmente également avec la part du budget venant des finances publiques (part rapport aux financements privés et fournis par les bailleurs), suggérant que l'impact des APE dépend de l'engagement gouvernemental (et donc, probablement, des réformes concomitantes). Une agence financée par les bailleurs sans véritable engagement local est peu susceptible d'avoir un impact. La centralisation accroît également l'impact ; la prolifération de petites agences semble donc à éviter. Dans les PVD, l'importance des activités de promotion des investissements et de financement de l'export est également un facteur de succès. Enfin, et c'est un élément intéressant, la performance est meilleure lorsque la stratégie de l'APE est concentrée sur les exportations non-traditionnelles ou, plus généralement, comprend un volet sectoriel spécifique (par exemple les produits agricoles). Le ciblage-entreprise le plus payant semble être sur des entreprises suffisamment grandes pour être des exportateurs crédibles mais n'ayant pas encore d'expérience à l'export. Enfin, les bureaux à l'étranger, particulièrement coûteux, ne semblent pas augmenter la performance, possiblement parce qu'ils font doublon par rapport aux représentations diplomatiques.

Les travaux de Rose (2007) montrent que les représentations diplomatiques d'un pays à l'étranger peuvent contribuer de façon significative à l'augmentation de son commerce. Selon ses estimés économétriques, une représentation dans un pays étranger augmente, en moyenne, les exportations vers ce pays de 6 à 10%. Il est donc important de sensibiliser et de former les personnels des représentations maliennes à la promotion du Mali à la fois comme destination pour les investissements et comme origine pour les produits agricoles et, un jour, manufacturés.

Enfin, l'expérience internationale suggérant que le morcellement des agences nuit à leur efficacité, l'existence de deux agences séparées, une chargée de la promotion des investissements étrangers (le CNPI) et l'autre de la promotion des exportations (l'ADEX), est à débattre. Une seule agence dotée d'un budget adéquat et s'appuyant sur une équipe compétente pourrait générer des synergies importantes, par exemple pour la mise sur pied de projets financés par des capitaux étrangers et ayant vocation exportatrice.

4.1.4 Infrastructure

Le Projet d'appui aux Sources de Croissance piloté par la Banque Mondiale vise à développer un « hub » logistique dans la zone aéroportuaire de Bamako-Sénou, dont l'aéroport lui-même fait l'objet d'un plan de réhabilitation dans le cadre MCA pour un montant d'environ 46 milliards de FCFA. En parallèle avec des travaux de réhabilitation des capacités de stockage des fruits et légumes en chambre froide, ce projet doit permettre d'améliorer la logistique d'exportation de produits frais vers la sous-région et les marchés mondiaux. En effet, le positionnement dans les réseaux d'approvisionnement agro-alimentaires présuppose la mise sur pied d'une chaîne du froid aux normes. Les aéroports régionaux de Gao, Tombouctou, Sikasso, Kayes, Mopti et Tessalit font également l'objet de plans de réhabilitation ou d'extension.

Le réseau routier fait l'objet de plusieurs programmes de développement pour un montant prévu de plus de 600 millions de FCFA ; le deuxième projet sectoriel des transports (PST2) prévoit la construction de plusieurs routes permettant de réduire l'enclavement des marchés nationaux, incluant le tronçon Zantiebougou-Kolondiéba-frontière ivoirienne de l'axe sud-Bamako, ainsi qu'un certain nombre d'autres axes de désenclavement. L'expérience internationale suggère que les investissements en infrastructure routière ne portent leurs fruits que s'ils sont accompagnés de mesures réglementaires et politiques destinées à améliorer la performance du secteur du transport routier. Ces mesures comprennent la coopération des autorités policières pour l'élimination des barrages routiers et l'amélioration de la sécurité sur les axes, ainsi que l'amélioration des conditions de la concurrence. Comme on l'a noté plus haut, ce dernier point requiert une volonté politique commune au Mali et à ses partenaires de transit pour l'élimination des systèmes de contingentement du trafic comme les « tours de rôles ».

En ce qui concerne l'infrastructure énergétique, dont le développement est un pré-requis pour pratiquement toute activité manufacturière, plusieurs plans d'investissements sont actuellement en cours ou programmés. Plus de dix milliards de FCFA sont budgétés pour le renforcement des capacités de production d'EDM (Energie

Du Mali), et un projet d'interconnexion des réseaux électriques malien et ivoirien est envisagé.

4.2 Stratégies de promotion sectorielle

Le succès des stratégies de promotion sectorielle dépend d'un grand nombre de facteurs à la fois transversaux et spécifiques, en particulier en ce qui concerne les « termes de l'échange », c'est-à-dire le rapport entre les prix à l'exportation et les prix à l'importation. A leur tour, ceux-ci dépendent, outre de l'évolution des taux de change – un facteur transversal – de celle de l'offre et de la demande globale dans chaque secteur.

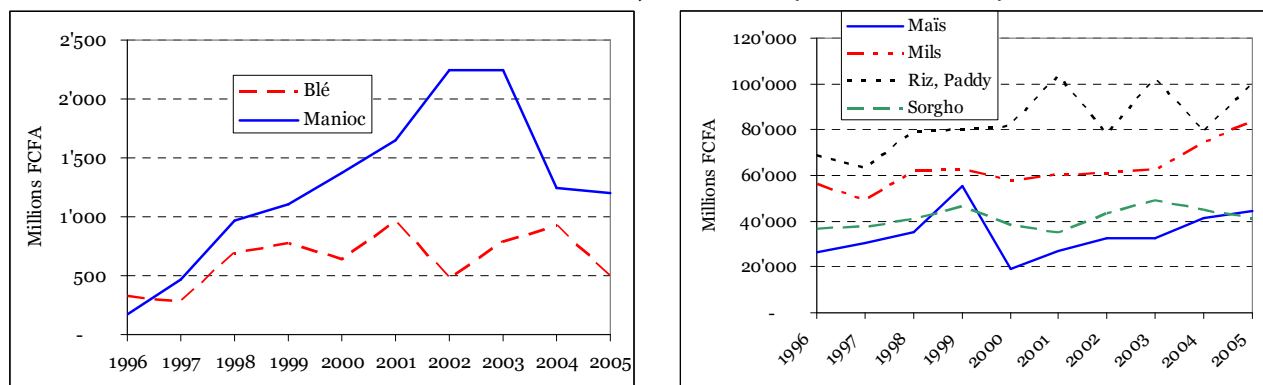
4.2.1 Agriculture

Les produits agricoles ont été longtemps caractérisés par une baisse tendancielle des cours mondiaux due aux progrès de la productivité, aux subventions des pays industriels, et au fait que l'élasticité-revenu des dépenses alimentaires est faible, ce qui fait que la demande ne s'accroît que modérément, au rythme de l'accroissement démographique.

Ce mouvement semble s'être récemment retourné. En effet, plusieurs facteurs ont contribué à augmenter la pression sur les terres arables : à long terme, l'augmentation du niveau de vie dans les pays en voie de développement encourage la consommation de viande, ce qui augmente la demande de terre arable par calorie consommée ; à court terme, les encouragements aux biocarburants ont accru la pression. Ce retournement de tendance dans les prix agricoles reflète également une certaine spéculation sur la pérennité des prix élevés : si les marchés anticipaient le retour à une offre excédentaire, les prix retomberaient rapidement. Parmi les facteurs surveillés par les marchés, on compte les engagements des pays industriels à éliminer les subventions à l'exportation en 2013. Etant donné l'échec actuel du processus de Doha et le principe selon lequel « rien n'est acquis tant que tout n'est pas acquis » à l'OMC, une certaine incertitude plane à l'heure actuelle sur ces engagements. En dépit de ces incertitudes, les marchés agricoles peuvent aujourd'hui être considérés comme relativement porteurs et il est important pour le Mali que l'offre nationale puisse répondre aux demandes futures des marchés.

La production agricole malienne est en croissance faible (3%) depuis 1994, la productivité par hectare étant plate excepté dans le secteur du riz. Ainsi, la production de coton et des cultures vivrières (mil et sorgho) n'a augmenté qu'à la marge extensive, c'est-à-dire par extension des surfaces cultivées (Banque Mondiale 2006). La Figure 10 montre l'évolution de la production céréalière malienne au cours de la dernière décennie pour deux petites productions (blé et manioc) et quatre grandes (maïs, mil, riz et sorgho).

Figure 10
Production céréalière malienne, en valeur (millions FCFA)



Note : 1 milliards FCFA = €1.5 million ; Source : FAOStat

La faible croissance de la production s'est révélée insuffisante pour permettre une réduction de la pauvreté, excepté dans des zones bénéficiant de projets de développements comme la zone de l'Office du Niger. En outre, la fin prévisible d'un cycle de pluviométrie relativement élevée laisse présager une baisse des rendements à l'hectare en l'absence de progrès dans les méthodes agricoles.

Face à ce défi, l'objectif fondamental du gouvernement est de respecter les engagements pris dans la Loi d'Orientation Agricole et d'en faire un vecteur de développement du secteur. Les aspects qui concernent le présent rapport sont ceux liés à la commercialisation de l'agriculture et au renforcement de sa capacité à exporter. Des études économétriques récentes suggèrent que l'incidence de la pauvreté est corrélée négativement avec la part de la production agricole destinée à l'exportation ;²⁸ ainsi, comme on l'a noté dans l'introduction, les objectifs d'intégration commerciale et de lutte contre la pauvreté sont intimement liés dans le contexte du secteur agricole.

En ce qui concerne le capital physique, la traction animale n'est utilisée que par un tiers des exploitations agricoles, et la mécanisation est embryonnaire, avec moins de 1'500 tracteurs et 500 motoculteurs. Ce début de mécanisation est par ailleurs concentré dans les zones encadrées par la CMDT et l'Office du Niger (Mali 2008a). Dans le cadre d'une coopération avec l'Inde, le gouvernement a initié un programme de fourniture de 400 tracteurs et 300 charrues indiennes, avec mise en place d'unités d'assemblage local et de réseaux de maintenance. D'ici 2012, ce sont plus d'un million d'unités de traction

²⁸ Voir par exemple le chapitre « pauvreté » de l'Etude Diagnostique d'Intégration Commerciale pour l'Ethiopie, rédigée par Alessandro Nicita et Marcelo Olarreaga, qui montre que la part de la production exportée est l'un des déterminants (positives) du revenu des ménages agricoles.

animale, 3'000 tracteurs et 10'000 machines de récolte qui doivent être fournies aux agriculteurs maliens dans le cadre de programmes publics.

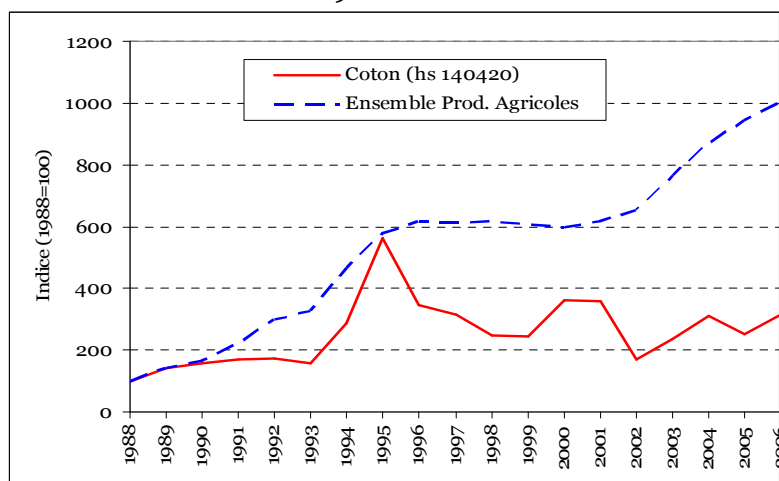
a) Exportations traditionnelles

Un tiers de la population malienne vit dans la zone cotonnière (autour de Sikasso). La filière malienne du coton a longtemps été organisée à tous les niveaux –fourniture des intrants, organisation du crédit, entretien des pistes rurales, formation des agriculteurs, et ainsi de suite– par la CMDT (Compagnie Malienne de Développement des Textiles). Cette organisation de la filière par un opérateur unique permettait de prendre en compte toutes les interdépendances et « externalités » caractérisant la filière, évitant les déficiences de marché pouvant survenir lorsque la filière est fractionnée entre acteurs indépendants. Cependant, des insuffisances de gestion croissantes, liées sans doute à la position de monopsonne de la CMDT ainsi qu'à son statut d'entreprise publique depuis 1974, ont grevé ses coûts d'opération, la mettant dans l'impossibilité croissante d'assurer aux producteurs des prix de vente incitatifs. Le modèle de l'acheteur unique avait ainsi fait son temps lorsque les premières réformes furent entreprises dans le milieu des années 90.

Une décennie plus tard, ces réformes n'ont pas encore abouti, la CMDT demeurant l'acheteur unique à ce jour. Les difficultés financières de la CMDT ont été aggravées par la baisse des cours, et ses difficultés de gestion ont atteint le point où elle se trouve dans l'incapacité d'assurer ses fonctions de base de collecte de la récolte et de fourniture simultanée des intrants.

En dehors de ces déficiences managériales extrêmes, les producteurs de coton sont vulnérables à trois syndromes : (i) la volatilité des cours, (ii) leur baisse, et (iii) la pression à la baisse du prix-producteur par l'effet de marges excessives. En ce qui concerne la volatilité, l'expérience des caisses de stabilisation s'étant révélée pour le moins mitigée, la minimisation des risques liés à la volatilité des cours mondiaux ne peut guère passer que par la diversification des sources de revenu au niveau des ménages. En ce qui concerne la baisse, comme on l'a noté, les engagements des pays industriels en matière d'élimination des subventions agricoles étant incertains, il serait hasardeux de parier sur un retournement de tendance. En ce qui concerne les marges, enfin, grâce aux réformes entreprises dans les années 80, dans le secteur cotonnier comme dans d'autres secteurs (voir Dembele 2003), à 70% du prix mondial les producteurs maliens ne souffrent pas aujourd'hui des syndromes confiscatoires extrêmes dont certains producteurs africains ont pu souffrir dans les années 80.

Figure 11
Indices de valeur des importations mondiales de coton et de produits agricoles, 1988-2006



Base 100 en 1988, à partir d'importations en valeur (dollars courants).
Source : COMTRADE, calculs de l'auteur.

Un modèle alternatif de marché, dynamique et porteur de croissance, et permettant de répondre aux trois syndromes mentionnés plus haut, a tardé à émerger sur le continent africain en raison des résultats mitigés de plusieurs expériences de privatisation. En outre, l'effet positif des réformes est obscurci par les fluctuations extrêmes des cours, aggravées par les distorsions dues aux subventions accordées à leurs agriculteurs par de grands pays exportateurs (Etats-Unis) ou producteurs (Chine). La faible croissance du marché mondial du coton est illustrée dans la Figure 11, qui montre deux indices comparés : celui des importations mondiales de coton (mesurées en dollars courants) et celui des importations mondiales de produits agricoles, tous deux ramenés à l'année de base 1988.

On constate que le marché du coton progresse plus lentement que la moyenne des marchés agricoles. Il ne s'agit donc pas d'un marché porteur et ce fait doit être pris en compte dans les stratégies de promotion des exportations. Il n'en reste pas moins que la réforme est urgente –et ce d'autant plus que les marchés relativement stagnants ne pardonnent pas la mauvaise gestion.

b) Exportations non traditionnelles

Les réformes commerciales ont permis à la production céréalière malienne de retrouver une place, bien que modeste, sur les marchés régionaux (Sénégal, Mauritanie, Côte d'Ivoire, Burkina et Niger), qui absorbent aujourd'hui quelques dizaines de milliers de tonnes par an. Jusqu'à présent, en dépit de son potentiel, la filière riz malienne n'avait pu générer que des exportations marginales. Cependant la situation évolue rapidement.

Le Bulletin de Conjoncture de décembre 2008 de l'Observatoire du Marché Agricole note ainsi des différentiels de prix en faveur de la production malienne de l'ordre de 110FCFA/kg par rapport au Burkina Faso et au Sénégal et de 160FCFA/kg par rapport au Niger, et ceci alors même que le prix intérieur au Mali, oscillant entre 180 et 200FCFA/kg sur les marchés de la région de Ségou, est largement au-dessus de sa moyenne historique. Avec des coûts de transport de l'ordre de 30-35FCFA/kg, le riz malien reste compétitif dans les pays de la sous-région malgré la baisse récente des cours mondiaux²⁹ et offre donc un potentiel de développement des exportations substantiel, tout au moins si les accords commerciaux régionaux sont observés.

La filière riz fait d'ailleurs l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics. Les autorités nationales souhaitent faire de l'Office du Niger le « grenier rizicole » du pays (Mali 2008a). Sur la base d'un schéma directeur adopté en 2003, 120'000 ha doivent être aménagés d'ici à 2020 –de façon à porter à 200'000 ha la surface totale aménagée par l'Office du Niger– dont 60'000 avant 2012. En 2007, 16'000 ha ont été aménagés. Le calendrier initial prévoyait d'atteindre l'objectif de production d'un million de tonnes de riz en 2012. L'objectif a été atteint plus vite que prévu puisque la campagne 2008/09 devait produire 1.6 million de tonnes de riz paddy (en hausse de 50% par rapport à la campagne 2007/08), soit 1 million de tonnes de riz marchand.³⁰ Cette production couvre, pour la première fois, plus que la consommation nationale, estimée à 900'000 tonnes.

En ajoutant le développement de la production rizicole attendu dans les zones des Offices Riz de Ségou, de Mopti et de la Vallée du Sénégal, le Mali pourrait ainsi se positionner, à terme, comme le principal fournisseur de riz de la zone UEMOA. Ces objectifs impliquent cependant la poursuite des efforts d'amélioration de la gestion de l'Office du Niger. Certains aspects de la filière riz méritent également une réflexion approfondie. De nombreux agriculteurs procèdent eux-mêmes, par exemple, au décortiquage à l'aide de petites décortiqueuses. Cependant les conditions sanitaires de ce décortiquage sont généralement mauvaises et la qualité du riz ainsi produit est déficiente—brasures trop nombreuses, riz décortiqué avant d'être sec, stockage à terre, etc. Cette activité a manifestement besoin d'encadrement et de campagnes de formation, et est encore mal appréhendée par les pouvoirs publics (Baris et al. 2005). L'amélioration de la qualité du produit, préalable à la conquête des marchés extérieurs, requiert la coopération avec les bailleurs et l'amélioration des relations entre l'Office du Niger et les agriculteurs.

Enfin, les plans d'expansion de la production rizicole soulèvent des problèmes systémiques à long terme. La maîtrise de l'eau à grande échelle pose des questions délicates de gestion et de tarification de la ressource.³¹ L'afflux de population dans la région de l'Office du Niger pourrait, à terme, poser des problèmes de stabilité sociale s'il

²⁹ Un prix de 180FCFA/kg correspond à environ \$362/tonne, c'est-à-dire légèrement au-dessus du prix mondial historique du riz avant la flambée des prix de 2008.

³⁰ Mali 2008d ; voir aussi Maliweb.net

³¹ Les questions de gestion régionale de la ressource eau dans le bassin du Niger sont régies légalement par les textes et conventions de l'Autorité du Bassin du Fleuve Niger.

n'était pas maîtrisé, en particulier, comme on l'a déjà mentionné, au niveau du droit foncier, la terre étant un intrant coûteux dans la production de riz. Enfin, il semble que l'augmentation de la production rizicole se soit faite en partie par substitution de surfaces aux dépens d'autres cultures dont la production serait en baisse selon les dernières informations de marché. Cette substitution, combinée à l'attrait de l'exportation, soulève potentiellement des questions de sécurité alimentaire à propos desquelles les pouvoirs publics doivent rester vigilants.

Encadré 4. Un partenariat public-privé à vocation industrielle : Le projet sucrier de Markala

Quand les industriels mondiaux du sucre visitèrent la zone de l'Office du Niger, tous remarquèrent « c'est le site parfait ». Le projet sucrier de la zone de Ségou, dont le démarrage physique est prochain, est à la base une initiative de fonctionnaires maliens convaincus que leur pays offrait les conditions naturelles idéales au développement d'une filière sucrière. Conscients des déceptions qu'avaient apporté au continent africain les projets économiques sous contrôle étatique, ils se tournèrent d'emblée vers la USAID pour financer une étude de faisabilité privée. Celle-ci, conduite par la société Schaeffer –leader en la matière– ayant conclu positivement, un appel d'offre international permit de réunir une douzaine des plus grands producteurs sucriers de la planète, parmi lesquels la société sud-africaine Illovo fut choisie.

Le montage du projet est fondé sur un partenariat public-privé. Les investissements initiaux, de l'ordre de \$320 millions, sont financés par prêt à taux concessionnaire d'une table ronde de bailleurs internationaux. L'opérateur est une société de droit malien, SOSUMAR, au capital de \$75 millions, contrôlée à 70% par Illovo, à 22% par des investisseurs privés locaux, à 4% par Schaeffer, et à 4% par l'Etat malien. Elle est liée par un contrat de gestion avec une société de patrimoine, la CANECO (détenue à 90% par l'Etat malien) pour la gestion agricole d'une plantation de 15'000 ha mise à sa disposition par l'Etat dans la zone de l'Office du Niger sur la base d'un bail emphytéotique de 50 ans. La SOSUMAR achètera la canne à la CANECO de façon à valoriser l'usage de la terre.

Le projet doit produire environ 150'000 tonnes de sucre brut pour le marché régional. L'usine de production doit également produire 30MW d'électricité par cogénération, dont 3 seront revendus à EDM, la société nationale d'électricité. Elle doit également produire environ 15 millions de litres d'éthanol pour la consommation locale, à un prix de revient prévu à environ 400FCFA/litre, soit €0.60 –largement au-dessous du prix de l'essence importée et même du cours de l'éthanol (€1.60 au 20 mai 2008). La plantation sera irriguée selon des méthodes modernes permettant de limiter la consommation d'eau. Une étude d'impact social et environnemental est en cours pour évaluer les conséquences sur les populations déplacées (plusieurs centaines de personnes) et pour les écosystèmes locaux.

Selon les estimations actuelles, le projet emploierait plus de 7'000 salariés, générant une masse salariale d'environ €8 millions d'euros. Il constituerait donc une contribution substantielle à la croissance. Quelles leçons tirer de ce projet ? Il est trop tôt pour évaluer sa performance et les chiffres annoncés peuvent être sujets à de nombreuses révisions. Des contraintes importantes peuvent apparaître, en particulier, dans l'usage de l'eau. Mais on peut d'ores et déjà noter que l'initiative publique s'est révélée fructueuse pour identifier une opportunité majeure d'investissement fondée sur l'avantage comparé du Mali, et que l'association avec l'initiative privée a permis de concrétiser cette opportunité, avec l'aide des bailleurs.

Source : Interviews de la mission

En ce qui concerne la production sucrière, celle-ci devrait se développer dans la zone de l'Office du Niger, en particulier avec le projet sucrier de Markala (voir encadré 2). Les questions de gestion durable de l'eau soulevées par les projets rizicoles se posent, bien

entendu, également pour les projets sucriers. L'expérience des pays industriels en matière de gestion de l'eau montre que l'agriculture doit être confrontée par les pouvoirs publics à un coût d'usage de l'eau en rapport avec les contraintes de sa gestion (coût des infrastructures et usage durable). La gratuité ou la sous-facturation de l'eau sont des facteurs de gaspillage et de dégradation écologique et constituent l'une des pires formes de soutien à l'agriculture.

Les productions horticoles maliennes –oignons, échalotes, tomates, pommes de terre, mangues, haricots verts, pois sucrés et hibiscus– représentent chacune moins de 1% des exportations maliennes. En ce qui concerne la contribution de leurs exportations pour la génération de revenus monétaires, elles sont donc, à l'heure actuelle, marginales. Ainsi, sur 200'000 tonnes de mangues produites annuellement au Mali, seules 3'500 tonnes sont exportées à l'heure actuelle (Mali 2008a). Par contre, ces productions progressent rapidement à la fois en termes de rendements et de production, et le succès d'une unité pilote de conditionnement et d'exportations de mangues vers le marché européen (voir encadré 3) montre qu'il est possible, avec un appui public adéquat, de satisfaire les normes sanitaires les plus draconiennes.

Plusieurs programmes d'appui oeuvrent pour le développement des productions agricoles non traditionnelles au Mali. Le PCDA (Programme compétitivité et Diversification Agricole) du Ministère de l'Agriculture (\$47 millions) est chargé de la dissémination de l'information, de la formation des producteurs et de leur organisation. Ce programme couvre les fruits et légumes (mangue, la papaye, échalotte, oignon, pomme de terre), le karité, le poisson frais, la viande, et le bétail sur pied. Ces secteurs sont porteurs. En effet, le karité est largement utilisé dans la production de produits cosmétiques et d'hygiène dont la demande croît à un rythme plus rapide que la moyenne des produits manufacturés. Le poisson et la viande sont des produits dont la part dans le budget des ménages augmente avec le revenu. L'émergence d'une large classe moyenne dans les pays en développement d'Asie accroît fortement la demande mondiale pour ces produits, dont le marché est porteur pour les fournisseurs pouvant satisfaire les normes sanitaires en vigueur.

Enfin, un certain nombre de programmes visent à l'encouragement de la filière de l'élevage, cruciale pour un grand nombre de ménages ruraux au Mali. Parmi eux, le Programme quinquennal d'aménagements pastoraux 2008-12 (FCFA 23 mm); le PADESO (programme d'appui au développement de l'élevage au Sahel Occidental) (FCFA 8.3 mm) ; projet de développement de l'Aviculture, phase II (FCFA 12.5 mm); et le plan de contingence contre la grippe aviaire.

Les activités de pêche sont également couvertes par un certain nombre de programmes d'encouragement. Parmi eux, le Programme quinquennal d'aménagements piscicoles (FCFA 13 mm) ; le Projet de développement de la pêche traditionnelle dans le bassin du Niger (FCFA 3.5 mm) ; le programme d'appui au développement de la pêche dans le bassin du fleuve Sénégal (FCFA 1.5 mm) ; et le projet de construction d'un marché à poisson moderne à Bamako (FCFA 2.2 mm).

Le Mali possède des avantages comparatifs latents dans d'autres produits agricoles comme la gomme arabique, le karité, ou le sésame. Pour la gomme arabique, une

stratégie de promotion sectorielle (JITAP 2006a) est mise sur pied sous la responsabilité de la DNCC, en coopération avec la CNUCED. Un programme a été lancé en 2008 sur le financement de la filière gomme arabique, avec, comme résultat attendu, une étude de faisabilité sur la mise en place d'un certificat de nantissement dans la chaîne de la valeur de la gomme arabique. La stratégie vise à organiser la filière en mettant sur pied des organisations professionnelles, générer et disséminer l'information pertinente, promouvoir les produits, encadrer les producteurs dans un effort d'amélioration de la qualité (ce qui implique un effort tout particulier au stade du conditionnement et du stockage) et dans la gestion durable des ressources forestières, et améliorer l'accès au crédit. Des stratégies de développement aux éléments similaires sont mises sur pied pour le sésame et le karité, également sous la responsabilité de la DNCC.

Certains bailleurs ont également mis à l'étude des projets de développement de filières de diversification telles que le blé ou les biocarburants (voir encadré 4 sur le projet sucrier). Des études de faisabilité sont actuellement en cours ou envisagées.

Axes de réflexion. Toute stratégie de promotion des exportations doit partir d'un diagnostic identifiant les secteurs porteurs. Un tel diagnostic ne peut être valablement fait que par les investisseurs du secteur privé, car eux seuls disposent de l'expérience et de l'information nécessaires pour arriver à des décisions avisées. Il dépasse donc clairement le champ d'un rapport public. Cependant quelques observations agrégées peuvent être faites sur la base de statistiques commerciales. Ainsi, il est instructif de comparer l'évolution des exportations mondiales de quelques produits non-traditionnels dans le portefeuille d'exportations du Mali avec celle de l'ensemble des produits agricoles. Cette comparaison est illustrée graphiquement dans la Figure 12 et les suivantes

Si l'on prend comme critère pour définir, de façon très générale, un secteur porteur, le fait que ses importations mondiales croissent au moins aussi vite que la moyenne des produits agricoles (chapitres 1 à 22 du système harmonisé) au cours des vingt dernières années, on constate que le poisson est clairement porteur, et que la viande bovine l'est tout juste. La croissance de la demande de poisson est liée au développement rapide de pays émergents en Asie. La croissance des importations de bétail sur pied doit être interprétée très prudemment car une bonne partie de ce commerce se fait de façon informelle et les changements observés peuvent refléter l'amélioration de la collecte de statistiques plutôt qu'une réelle augmentation de la demande. En ce qui concerne la viande bovine, on constate que sa demande internationale croît au même rythme que la moyenne des produits agricoles en dépit des nombreuses barrières –régimes spéciaux, réglementations sanitaires notamment—qui entravent son commerce.

Figure 12
Indices de valeur des importations mondiales, 1988-2006, produits sélectionnés
Bétail sur pied **Viande bovine**

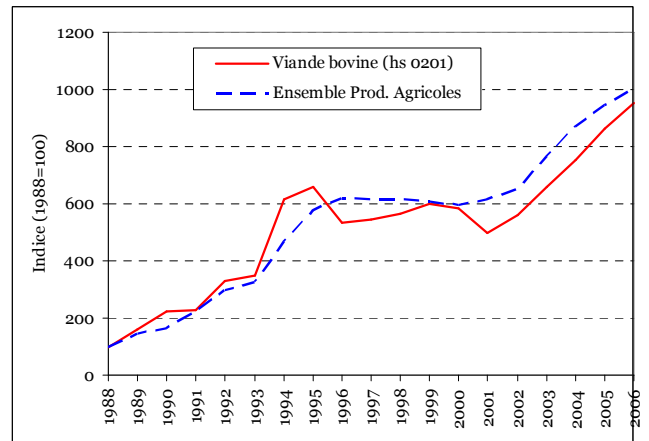
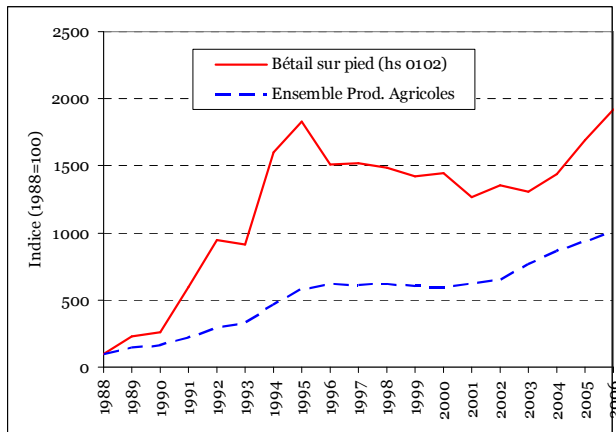
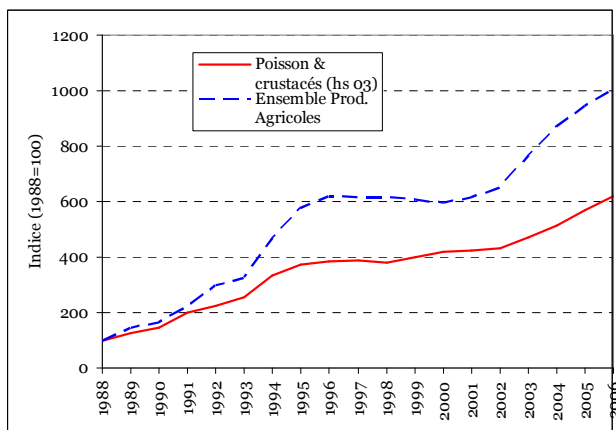


Figure 12 (suite)

Poisson & crustacés



Base 100 en 1988, à partir d'importations en valeur (dollars courants). A noter : la courbe en pointillés (importations mondiales de produits agricoles) est la même dans tous les graphiques, mais l'échelle n'est pas la même, ce qui lui donne un aspect différent.

Source : COMTRADE, calculs de l'auteur.

La demande de sucre et de riz (Figure 13) est également en forte croissance, mais la décomposition par sous-période n'est pas la même. Pour le sucre, on observe une hausse

en 2005-2006 qui reflète simplement l'augmentation du prix mondial (passé de 9 à 18 cents la livre entre janvier 2005 et avril 2006).³² Cette hausse fut brève, le prix s'effondrant pendant l'été 2007, mais il est par la suite remonté rapidement sous l'effet de la production de bio-éthanol. C'est dire que les hauts niveaux actuels sont vulnérables à une baisse (prévisible en période de crise mondiale) des cours du pétrole. L'analyse coût-bénéfices de projets comme celui de Markala devrait donc être fondée sur la moyenne à long terme du prix du sucre (9 à 10 cents la livre) plutôt que sur le pic actuel.

En ce qui concerne le riz, on observe que la demande s'est stabilisée depuis le milieu des années 90, le gros de la hausse s'étant produit durant les années 1994-96 ; la croissance prévue de la demande mondiale est de l'ordre de 1%, essentiellement hors-Asie du Sud-Est car, dans cette région, la hausse des revenus réduit la demande de riz, qui est un bien inférieur. Le gros de la croissance est donc à attendre du continent africain (Baris et al. 2005). Par ailleurs, la flambée spéculative des prix de 2007-2008, qui avait vu la tonne de riz passer au-dessus de la barre symbolique des \$1'000, est rapidement retombée, les prix étant, au début 2009, dans leur fourchette historique autour de \$300/tonne. La sous-région des pays limitrophes du Mali représente cependant un gisement important de croissance si le riz malien réussit à supplanter les importations d'Asie. Ceci suppose l'application réelle des préférences sur le terrain, la réduction des coûts de transport, l'amélioration de la qualité—le riz local étant préféré au riz asiatique par certains consommateurs pour son goût et sa fraîcheur—et par l'acroissement des surfaces irriguées. En effet, l'amélioration des rendements, qui a permis d'atteindre la barre des six tonnes à l'hectare, semble actuellement s'essouffler, suggérant le recours à un mode de croissance extensif plutôt qu'intensif. Il est à noter que selon l'étude Diarra (2004), le riz de l'Office du Niger est compétitif en termes de prix par rapport au riz importé sur l'ensemble du territoire national à l'exception des marchés de Bamako, Kayes (situé sur l'axe Dakar-Bamako), et Sikasso (situé sur l'axe Abidjan-Bamako). Le renversement des positions compétitives est structurellement dû aux différentiels de coûts de transport, dont on a noté qu'ils pénalisent les acteurs nationaux. En outre, Diarra (2004) note que la hausse de l'euro par rapport au dollar —dans lequel sont libellées les importations—est un facteur encore plus lourdement pénalisant. En dépit de ces handicaps, le riz de l'Office du Niger semble en bonne position pour la reconquête du marché intérieur, en préalable à une expansion possible sur les marchés extérieurs.

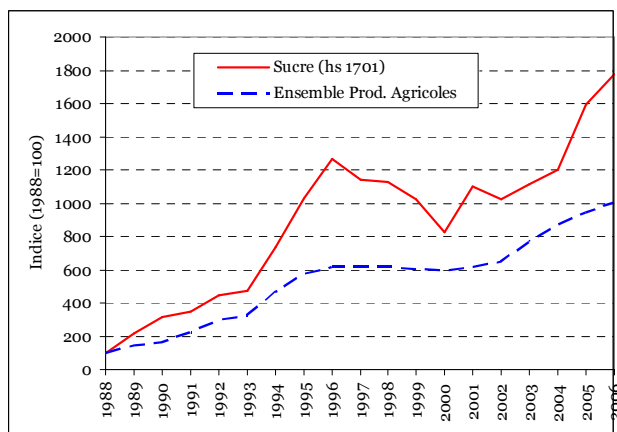
La tendance la plus robuste concerne le marché des mangues, dont les importations mondiales ont été multipliées par trente en deux décennies (Figure 14). Ceci illustre le fait que des marchés de niche peuvent offrir des perspectives de croissance plus dynamique que les grands marchés traditionnels.³³

³² Source : <http://www.ilovosugar.com/worldofsugar/internationalSugarStats.htm>.

³³ Le karité (hs8 12079200) n'a pas de code hs6 correspondant, ce qui fait qu'il ne fait pas l'objet de statistiques commerciales dans la base COMTRADE. Le groupe de produits le plus désagrégé comprenant le karité est celui des huiles (hs4 1207) et sa croissance est équivalente à la moyenne des prix agricoles.

Figure 13
Indices de valeur des importations mondiales, 1988-2006, produits sélectionnés

Sucre



Riz

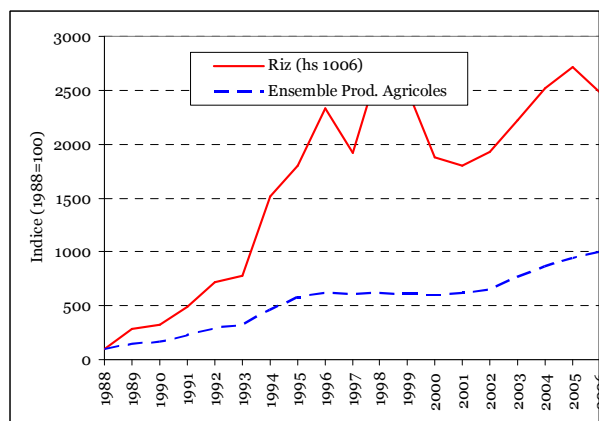
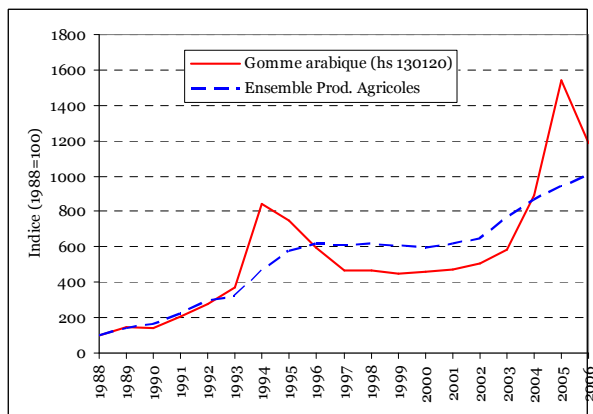
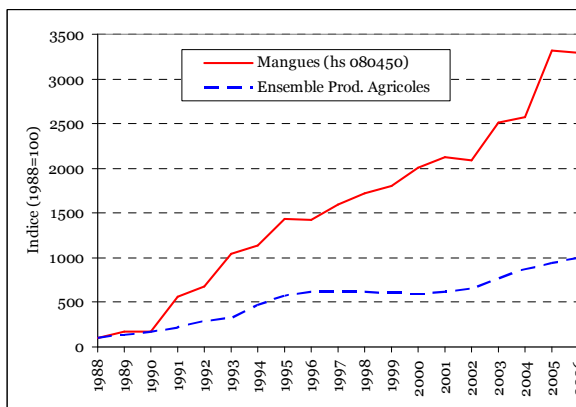


Figure 14
Indices de valeur des importations mondiales, 1988-2006, produits sélectionnés

Gomme arabique



Mangues



Au-delà de cette revue très succincte des perspectives de quelques marchés d'intérêt pour le Mali, il est important de souligner que la poursuite simultanée d'un grand nombre de projets de mécanisation et d'irrigation pose des problèmes environnementaux qui ne peuvent être envisagés qu'avec une vision d'ensemble des contraintes imposées par les projets, dans leur totalité, sur l'environnement et les écosystèmes. En effet, l'expérience de l'Asie centrale –l'assèchement de la mer d'Aral– illustre les dangers d'une politique

de production cotonnière irriguée non encadrée par une réflexion environnementale sérieuse.

Encadré 5. Le « parcours du combattant » d'une mangue malienne

Pour être exportable aux normes européennes, une mangue doit être patiente. Le parcours commence par un tri manuel permettant d'éliminer les fruits portant des défauts visibles ou ayant perdu leur pédoncule, ce qui permettrait à l'humidité de s'infiltrer. Les fruits ayant survécu au tri sont alors plongés 5 minutes dans un bain à 50° pour éliminer les mouches de fruits et le risque d'antracnose. Un deuxième bain de 2 minutes dans une décoction de prochloraz –un détergent bactéricide– permet de réduire encore le risque d'antracnose et d'éliminer toutes les bactéries. Après essuyage, une nouvelle sélection élimine les fruits portant des traces provoquées par les cochenilles. Ces traces sont sans danger pour la santé humaine mais, affectant l'apparence du fruit, elles peuvent inquiéter les acheteurs et entraîner le rejet des cargaisons. Ce nouveau tri est suivi par un calibrage qui permet de conditionner les fruits dans des cartons soumis à de strictes contraintes de poids. Le calibrage est alors vérifié et les erreurs entraînent le retour à la case précédente. Chaque carton est finalement tamponné d'un code de traçabilité à 7 chiffres. Le premier identifie la station de conditionnement, les deux suivants la semaine calendaire de conditionnement, le suivant le jour de la semaine, et les deux derniers le lot. L'identification du lot renvoie à une fiche-producteur garantissant la traçabilité totale. La fiche-producteur identifie en effet le nom du pisteur (c'est-à-dire de l'intermédiaire ayant collecté la récolte), le village d'origine, le nom du producteur, le numéro de parcelle, la date de la récolte, et le nombre de cageots fournis par le producteur.

Les cageots sont empilés sur des palettes, puis stockés en chambre froide à 9° –un capteur placé dans l'un des fruits pour un monitoring constant– avant enlèvement en camion frigorifique. Ils seront expédiés par l'une de deux voies possibles. La première est par camion, train, puis cargo via Abidjan, ce qui comporte un risque de perte. Les troubles en Côte d'Ivoire obligent à un transbordement en train à Ferkessédougou, ce qui signifie plusieurs jours avant d'arriver au port ; la traversée, elle, prend de 12 jours –avec les meilleures compagnies– à 20 jours, alors que la durée de vie d'une mangue n'est que d'environ 28 jours. La deuxième est par avion, avec un fret aérien (€1.00/kg) tellement élevé qu'il est supérieur à la valeur FOB du produit (mais le produit est alors coté presque deux fois plus cher à l'achat, ce qui signifie que le fret est répercuté sur l'acheteur).

Les mangues éliminées du circuit d'exportation sont écoulées sur le marché local. L'usine de conditionnement suit le « rendement d'exportation » de chaque producteur, c'est à dire la proportion de ses fruits satisfaisant la qualité export. Ce rendement doit osciller autour de 60%, avec une tolérance de +/- 10% (50% à 70%). Si le rendement d'un producteur fluctue systématiquement hors de cette bande, il est éliminé de la filière export.

Ce « parcours du combattant » permet aux mangues maliennes de satisfaire les normes draconiennes des acheteurs européens. Un seul rejet à la frontière –et des incidents de ce type se produisent quasi-quotidiennement aux frontières de l'UE– impliquerait la destruction de tout le conteneur et des pertes catastrophiques, une véritable roulette russe pour les producteurs.

Le projet qui a permis au Mali d'entrer ainsi dans l'un des circuits d'exportation les plus exigeants au monde –celui des produits alimentaires destinés à l'UE– est l'initiative d'exportateurs privés maliens. Ceux-ci se sont adressés à un bailleur de fonds pour le financement (environ €1 million) d'une unité de conditionnement aux normes. L'unité permet l'exportation de près de 1'000 tonnes de fruits par an, employant une main d'œuvre essentiellement féminine de 150 ouvrières.

Source : Interviews de la mission

4.2.2 Industrie, mines et services

a) Secteur manufacturier

Le rapport du Ministère de l'Industrie et du Commerce sur le recensement industriel 2006 (Mali 2006b) note le caractère faible et embryonnaire de l'industrie nationale, ainsi que la baisse récente de la part des produits manufacturés dans le PIB (de 6% à 3% entre 2002 et 2005).³⁴ Bien que cette baisse soit sans doute liée aux variations des cours des produits de base (en particulier de l'or), elle met en lumière la difficulté à laquelle le pays fait face dans l'effort de diversification de sa base productive.

Pour remédier à cette situation, les autorités nationales entendent « conforter [les] industries naissantes notamment dans le secteur de la transformation du coton (filature, confection), et dans l'agro-industrie (sucrierie, unités de semence, aliments pour bétail/volaille, huilerie...) » (Mali 2008a, p. 53). La viabilité d'un secteur national de la filature a été mise en doute dans un document de 2002 (CNUCED/PNUD 2002, p. 25) en raison de l'intensité en capital de ce secteur. En effet, la filature est, dans la plupart des pays gros producteurs, largement automatisée, faiblement créatrice d'emploi, et gourmande en capital. Par contre, le même rapport, sur la base d'un rapport précédent (Salinger et Sylla 1999), suggère l'encouragement à la création d'une unité de production d'emballages de coton pour le transport des balles de coton de la CMDT, ce qui permettrait d'améliorer la cote de qualité du coton national. Dans le secteur de la confection, le rapport recommande de fédérer les artisans (tisserands, teinturiers, tailleurs, brodeurs) en organisations de producteurs de façon à réduire les coûts d'achat et à faciliter les campagnes de sensibilisation aux normes de qualité internationale.

Les secteurs ciblés par les autorités nationales pour le soutien à des projets d'initiative privée pour la création de nouvelles unités de production incluent la transformation des céréales et des fruits et légumes, la production d'intrants agricoles, la production de lait, les abattoirs, ainsi que la production de matériaux de construction.

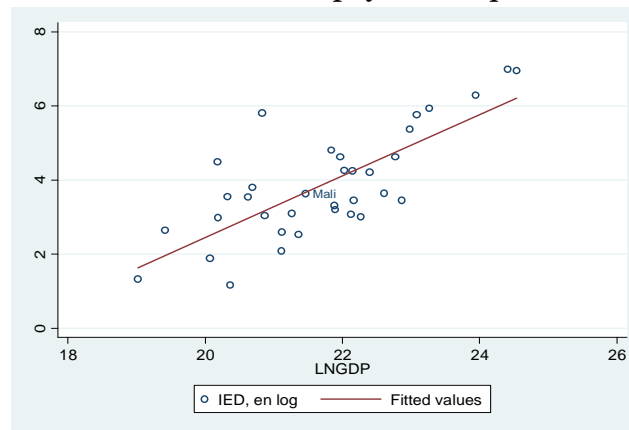
A cet effet, les autorités nationales espèrent mobiliser les investisseurs internationaux en leur garantissant un environnement stable et transparent. Depuis 2005, l'Agence de Promotion des Investissements a remplacé le Centre National de Promotion des Investissements, avec pour mission de contribuer à attirer les investissements directs et, dans un premier temps (voir ci-dessous) de développer et régler des zones industrielles. Un des objectifs intermédiaires majeurs est la réduction des délais d'enregistrement des projets à travers l'application d'un système de guichet unique. Il est à noter à cet égard que le Mali ne souffre pas, au niveau agrégé, d'un « déficit d'investissements extérieurs ». Les flux d'IED (investissements étrangers directs)³⁵ sont très corrélés statistiquement avec la taille du PIB du pays-hôte. On ne peut donc

³⁴ L'auteur remercie M. Bafotigui Sako qui a attiré son attention sur cette source d'information.

³⁵ On distingue les IED des investissements de portefeuilles (souvent à court terme et quelquefois spéculatifs) par le fait qu'un IED doit financer soit un investissement physique (création d'une nouvelle usine par exemple) soit représenter une prise de participation de plus de 10% dans le capital d'une entreprise existante, signifiant ainsi une intention de prise de contrôle de sa gestion.

comparer valablement la performance d'un pays en termes d'attraction des IED qu'après avoir tenu compte de la taille de son PIB. C'est ce qu'illustre la Figure 15, qui montre un nuage de points –chacun représentant un pays en moyenne sur plus de trente ans–avec, en abscisse, le niveau de son PIB en dollars courants, et, en ordonnées, le niveau moyen des flux d'IED entrants. La droite est celle des moindres carrés, et l'échantillon est l'ensemble des pays d'Afrique.

Figure 15
IED et PIB des pays d'Afrique



Source : CNUCED, calculs de l'auteur

On constate que le Mali est juste sur la droite des moindres carrés, ce qui signifie que, compte tenu de son niveau de revenu et de sa taille, le pays attire les IED d'une manière « moyenne ». Ce résultat, qui est inchangé même si l'échantillon est étendu à l'ensemble des pays du monde, est remarquable étant donné que le Mali est un pays enclavé et sans ressources naturelles, alors que le ratio IED/PIB moyen est tiré vers le haut par les pays producteurs de pétrole et de produits miniers. De plus, une décomposition par période montre que la performance du Mali s'est améliorée dans les années récentes, faisant passer le pays au-dessus de la moyenne prédite par son niveau de revenu et sa taille. Eu égard à ces facteurs, la performance du Mali en termes d'attraction des IED est loin d'être négative.

Par ailleurs, une Agence pour l'Aménagement et la Gestion des Zones industrielle (AZI-SA) prendra rapidement le relais en ce qui concerne la gestion de la zone industrielle de Bamako/Sénou. Cette zone est particulièrement importante pour la réalisation de l'objectif des autorités nationales de créer un « hub » de transit aéroportuaire régional, ainsi que pour la logistique de l'export des productions nationales vers les marchés lointains.

Il est à noter que le développement d'un secteur manufacturier au Mali est conditionné à la réduction du coût des facteurs. En effet l'énergie, les télécommunication, et le transport, entre autres, sont chers et réduisent la compétitivité potentielle d'autres

facteurs, comme le facteur travail. Il s'agit de l'un des axes transversaux sur lesquels toute stratégie de développement des exportations non traditionnelles doit mettre l'accent.

b) Secteur minier

Le Mali dispose d'un potentiel minier considérable : huit cent tonnes d'or, deux milliards de tonnes de fer, 1.2 milliards de tonnes de bauxite, soixante millions de tonnes de marbre, vingt millions de tonnes de phosphates, quarante millions de tonnes de calcaire, et vingt milliards de tonnes de schistes bitumineux. Les gisements de sel et d'uranium ont également attiré l'attention des investisseurs.

La mise en valeur de ces ressources peut se révéler une source de devises importante. Cependant, l'expérience internationale suggère que l'exploitation des ressources minières est porteuses de dangers pour les pays pauvres. Les négociations avec les compagnies minières sont souvent déséquilibrées, les PMA n'ayant pas la capacité de négociation requise face à de puissantes multinationales, ce qui aboutit parfois à des contrats injustes. Par ailleurs, les contrats miniers sont souvent associés à des paiements illicites et contribuent parfois à établir ou à renforcer une culture de corruption et de « *rent-seeking* ». Enfin, la mise en valeur de ressources minières est un facteur d'inflation et le résultat macroéconomique peut alors être le « *Dutch disease* » qui se marque par l'étranglement des activités économiques non-minières. Les secteurs exportateurs non-minières sont particulièrement susceptibles au syndrome du *Dutch disease*.

Pour toutes ces raisons, la mise en valeur des ressources minières doit être abordée avec une certaine prudence, et la candidature du Mali à l'initiative EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*)³⁶ est, à cet égard, un élément très positif traduisant le conscience qu'ont les autorités nationales des questions mentionnées plus haut dans cette section.

En marge du secteur minier formel, les mines aurifères artisanales emploient une main d'œuvre considérable—jusqu'à 150'000 personnes par campagne selon certaines estimations, avec une part importante de femmes (PNUD/CNUCED 2002). L'activité se fait dans de mauvaises conditions de sécurité et contribue à la dégradation de l'environnement. Les orpailleurs n'ont pas de titre légal pour leur concession, ce qui réduit l'incitation à la gestion durable et exclut l'accès au crédit—on retrouve ici le problème du droit foncier, déjà abordé dans ce rapport. Le secteur des mines artisanales manque manifestement de soutien et d'encadrement.

³⁶ Le Mali est candidat à l'initiative EITI et a jusqu'à mars 2010 pour valider sa adhésion. Un comité de pilotage et un secrétariat permanent ont été mis sur pied en août 2007 sur adoption d'un décret ministériel. La stratégie générale de mise en œuvre de l'initiative est du ressort d'un comité de supervision, également en place. Voir <http://eitransparency.org/Mali>.

c) Secteur des services

Comme on l'a noté plus haut, le Mali dispose d'atouts substantiels dans le développement des secteurs touristique et culturel. La mise en valeur de ces atouts bénéficierait de plans de soutien. En ce qui concerne le tourisme, la mise à niveau des infrastructures dans les zones à potentiel touristique requiert des investissements publics à la fois en « dur » (routes et services publics) et en « doux » (promotion, sensibilisation et formation des personnels aux normes internationales). En ce qui concerne la culture, la promotion des talents musicaux et l'assistance aux artistes dans les relations avec les distributeurs requièrent des infrastructures locales (e.g. école de musique) et l'encouragement à la fédération des talents et des énergies dans une organisation professionnelle.

5. Conclusion et axes de réflexion généraux

A l'approche d'une période d'incertitude dans l'évolution de l'environnement économique mondial –échec du cycle de Doha et entrée de l'économie mondiale dans la plus profonde crise depuis la Grande Dépression des années trente– il est particulièrement important pour le Mali de faire reposer la conduite de sa propre politique commerciale sur un ensemble de choix consensuels et irrévocables. Ces choix, tels qu'ils ressortent de l'ensemble des documents de politique économique existants, sont tous articulés autour de la volonté d'accélérer le rythme de la croissance à long terme du pays. Cette volonté est, en elle-même, un gage de succès. En effet, comme le souligne le Rapport sur la Croissance (Spence 2007), l'un des points communs des dix-huit pays ayant connu une croissance soutenue sur plus d'une génération est la subordination de tous les aspects de la politique économique à l'impératif de croissance.

L'autre point commun caractérisant les dix-huit « success stories » est le rôle des exportations comme moteur de la croissance, ce qui place leur stratégie de promotion au centre du dispositif d'accélération de la croissance. A cet égard, la politique commerciale malienne est articulée autour de trois axes :

1. Poursuite de l'intégration du Mali dans le système commercial multilatéral. Ceci signifie, en pratique, la poursuite de la mise en conformité de la législation nationale et des pratiques avec les obligations que comporte l'adhésion à l'OMC, mais aussi, et c'est très important, l'amélioration de la capacité du Mali à faire valoir ses intérêts dans les forums multilatéraux, en coopération avec ses partenaires régionaux.
2. Poursuite de l'intégration régionale avec les partenaires régionaux et l'UE. Au niveau régional, ceci signifie, en pratique, la poursuite des efforts pour la levée effective des barrières au commerce régional, qu'il s'agisse de barrières tarifaires, réglementaires, ou dues aux déficiences des réseaux de transit routier (infrastructure et régimes réglementaires), ainsi que le développement de règles et d'institutions de coopération régionales. La priorité, à cet égard, est l'amélioration des conditions du transit international sur les corridors d'accès à la mer par la négociation avec les

partenaires régionaux. Au niveau des relations avec l'UE, ceci signifie la poursuite des efforts diplomatiques pour gagner un accès effectif au marché européen pour les produits maliens, que ce soit par l'élargissement des quotas sur les produits sensibles comme le sucre, par l'assouplissement des règles d'origine sur les produits manufacturés (en particulier textiles), ou par des garanties sur l'application transparente et non-discriminatoire des normes phyto-sanitaires.

3. Mise sur pied d'une stratégie intégrée de promotion des exportations nationales par des mesures transversales et sectorielles, dont l'objectif est l'augmentation des volumes et la diversification. En pratique, les mesures transversales comprennent le développement d'une plateforme de transit autour de l'aéroport de Bamako, la mise sur pied d'une agence de promotion des exportations, ainsi qu'un ensemble de programmes d'encouragement à la mise aux normes des produits agricoles. Les mesures sectorielles comprennent la réforme du secteur cotonnier—priorité des priorités—ainsi que l'encouragement aux filières non traditionnelles sur la base de projets décentralisés (gomme arabique, karité) ainsi que de projets à grande échelle dans la zone de l'Office du Niger (projet sucrier de Markala par exemple). Il y manque, à l'heure actuelle, une stratégie énergique de modernisation du secteur du transport routier.

Au cours des cinq années à venir, c'est la performance du troisième axe qui conditionnera celle de toute la stratégie d'accélération de la croissance nationale. A court terme, seule la restructuration rapide du secteur cotonnier peut avoir un impact significatif sur le volume d'exportations agrégées étant donné son importance écrasante dans le portefeuille national d'export. A moyen et long terme, étant donné les perspectives limitées de croissance du marché mondial du coton, seule une stratégie de diversification énergique vers des secteurs plus porteurs pourra générer une croissance durable. Or, les multiples plans d'action sectoriels dans les secteurs clef de l'économie—coton, riz, et viande notamment—progressent encore trop lentement.

A cet égard, les priorités ressortant de la mission sont :

1. L'amélioration de la performance des corridors de transit à la mer :

- Poursuite de l'effort de réhabilitation de l'infrastructure,
- Programme d'incitations, fiscales et réglementaires, à la modernisation de la flotte nationale de camions,
- Libéralisation du régime réglementaire du transport routier avec pour objectif la fin de la cartellisation du secteur,
- Elimination énergique des surtaxes et paiements informels sur les corridors routiers
- Poursuite de la réhabilitation de la ligne ferroviaire Bamako-Dakar, en conformité avec les recommandations de l'EDIC.

2. La réforme du secteur cotonnier, en conformité avec les plans approuvés :

- Respect des engagements en termes de calendrier de privatisation de la CMDT et de réformes annexes,
- Poursuite de l'effort de réhabilitation des pistes rurales,
- Amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement en intrants.

3. La promotion de la filière riz pour la reconquête du marché national et l'exportation vers les marchés régionaux (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée) :

- Adoption d'urgence de la législation adéquate pour une définition claire du régime foncier pour les terres irriguées, et mise en place des structures judiciaires appropriées,
- Amélioration de la qualité et de la traçabilité, en particulier pour le riz décortiqué, par des programmes de formation et de sensibilisation aux questions phyto-sanitaires,
- Accroissement de la surface aménagée par l'irrigation gravitaire dans la zone de l'Office du Niger, pour atteindre l'objectif de 100'000 hectares de plus en 2015,
- Poursuite de l'effort de réhabilitation des axes routiers à partir de la zone de l'Office du Niger,
- Négociations avec les partenaires de l'UEMOA sur l'application véritable des préférences en ce qui concerne le riz,
- Poursuite de l'effort de lutte contre les distorsions de marché (subventions de certains pays) dans les instances multilatérales.

3. La promotion et l'intégration en aval de la filière bovine :

- Réhabilitation des abattoirs de Bamako,
- Mise sur pied d'une chaîne du froid crédible, en collaboration avec les acheteurs
- Amélioration des conditions du transit du bétail sur pied (sécurité, infrastructure, services sanitaires),
- Mise sur pied d'une procédure de certification crédible pour les acheteurs hors UEMOA (Moyen Orient et Afrique du Nord notamment),
- Mise sur pied d'un plan d'investissement dans les tanneries,
- Encouragement à la fédération des artisans et producteurs d'articles en cuir, et promotion de leurs produits à l'étranger.

Enfin, l'action des pouvoirs publics doit être soumise à la même exigence de qualité qui est attendue du secteur privé. En effet, les pouvoirs publics ne doivent pas seulement contrôler et exhorter, mais il doivent aussi donner l'exemple en termes de gouvernance. Ceci requiert :

1. Le renforcement des capacités en matière de gestion publique et privée ainsi que de collecte de données statistiques, indispensables à l'évaluation des politiques et des projets ; ainsi, aucune structure étatique ne devrait être créée ou maintenue sans un

budget de fonctionnement adéquat au regard de ses missions pour une période d'au moins cinq ans ;

2. La coordination étroite des actions sectorielles et des projets entre autorités nationales, bailleurs et acteurs économiques, de façon à minimiser les doublons et à cibler les réels besoins du secteur privé. Le préalable à la coordination étant le partage de l'information, toute la volumineuse documentation (rapports, études de faisabilité, statistiques etc.) produite dans le cadre des programmes d'appui, d'aide et de développement, devrait être rassemblée, sous forme électronique, sur un site web, avec dépôt obligatoire de tout nouveau rapport ou de toute nouvelle documentation ;
3. La transparence et l'évaluation permanente des résultats, de façon à mettre sans délai un terme aux projets inefficaces, à valoriser les meilleures pratiques, et à améliorer constamment la gouvernance des institutions comme l'Office du Niger ou la future agence de promotion des exportations ; enfin, un design des nouveaux projets permettant leur évaluation formelle selon les méthodes récentes (assignation aléatoire de l'éligibilité et couplage des projets avec des enquêtes de ménages).

Références bibliographiques

Arvis, Jean-François, G. Raballand et J.F. Marteau (2007), “The Cost of Being Landlocked: Logistics Costs and Supply Chain Reliability”; World Bank Policy Research Working Paper 4258.

Banque Mondiale (2005), Growth in the 1990s : Learning from a Decade of Reforms.

-- (2006), Mali, Des diagnostics sectoriels vers une stratégie intégrée de croissance ; memorandum économique, rapport #36571-ML, Prem 4, région Afrique.

Baris, Pierre, J. Zaslavsky et S. Perrin (2005), “La filière riz au Mali: compétitivité et perspectives de marché » ; document de travail 2005, Agence Française de Développement.

Ben Hammouda, Hakim ; R. Lang et M. Sadni-Jallab (2005), Evaluation de l'accord de partenariat économique entre l'union européenne et le Mali ; Commission économique pour l'Afrique, Centre africain pour les politiques commerciales, CAPC #24.

Besedes, Tibor (2008), « A Search Cost Perspective on Formation and Duration of Trade », à paraître, Review of International Economics.

Besedes, Tibor and T. Prusa (2006a), « Ins, Outs, and the Duration of Trade », Canadian Journal of Economics 39, 266–295.

Besedes, Tibor and T. Prusa (2006b), « Product Differentiation and Duration of U.S. Import Trade, Journal of International Economics 70, 339-358.

Cadot, Olivier (2008), Que se passe-t-il entre le cargo et l'usine? Le secteur du transit à Madagascar ; miméo, Banque Mondiale.

-- ; C. Grigoriou et C. Carrère (2006) : Landlockedness, Infrastructure, and Trade in Central Asia ; miméo, Banque Mondiale.

Cadre Intégré (2004), Accroître et diversifier le commerce pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté : Une étude diagnostique pour l'intégration du commerce (EDIC).

CNUCED/PNUD (2002), Surmonter la Marginalisation : L'Impératif du Mali.

Dembélé, Niama Nango (2003), Commerce International des Céréales et Production Céréalière au Mali ; Document de Travail APCAM/MSU 5.

Lederman, Daniel ; M. Olarreaga et L. Payton (2007), « Export Promotion Agencies : What Works and What Doesn't » ; mimeo, Banque Mondiale.

DNCC (2007), Une Vision Stratégique du Développement ; support de la Journée du Mali, Genève, 3 décembre 2007.

Gallezot, Jacques (2007), « Accord de Partenariat Economique entre l’Afrique de l’Ouest et la Communauté Européenne » ; Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine.

Kee, Hiau Looi ; A. Nicita and M. Olarreaga (2006), « Estimating Trade Restrictiveness Indices » ; World Bank Policy Research Working Paper #3840.

Keesing, Donald, et A. Singer (1991), « Development assistance gone wrong : Failures in services to promote and support manufactured exports »; in Paul Hogan, Donald Keesing et Andrew Singer, editeurs, *The Role of Support Services in Expanding Manufactured Exports in Developing Countries*. Economic Development Institute, Banque Mondiale.

Lederman, Daniel; M. Olarreaga et L. Payton (2006), « Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn’t »; CEPR discussion paper 5810.

Mali (2003), Orientations stratégiques de développement touristique et programme d’actions prioritaires; Bamako, Ministère de l’Artisanat et du Tourisme, PNUD, OMC/OMT.

Mali (2004a), Examen des Politiques Commerciales : Rapport du Gouvernement du Mali.

Mali (2004b), Rapport de synthèse de l’atelier national de validation de l’étude diagnostique d’intégration du commerce au Mali (EDIC), 29 novembre-1^{er} décembre 2004 ; Ministère de l’Industrie et du Commerce, Secrétariat Général.

Mali (2005), Guide de l’Exportateur ; Ministère de l’Industrie et du Commerce, DNCC.

Mali (2006a), Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté ; CSLP 2^{ème} Génération, 2007-2011 ; Document adopté par le Conseil des Ministres.

Mali (2006b), Rapport sur le Recensement Industriel 2006 ; Ministère de l’Industrie et du Commerce.

Mali (2007a), Déclaration de Politique Générale ; Cabinet du Premier Ministre.

Mali (2007b), Pour un Mali qui Gagne : Projet pour le Développement Economique et Social du Mali ; Séminaire Gouvernemental des 21-23 novembre 2007.

Mali (2008a), Stratégie d’accélération de la croissance au Mali sur la période 2008-2012 ; Ministère de l’Economie, de l’Industrie et du Commerce, Secrétariat Général.

Mali (2008b), Termes de référence de l’étude relative à la création d’une agence de développement des exportations (ADEX) ; Ministère de l’Economie, de l’Industrie et du Commerce, DNCC.

Mali (2008c), Rapport sur les produits sensibles du Mali dans le cadre des négociations de l’Accord de partenariat économique entre l’Afrique de l’Ouest et l’Union européenne ;

Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, Secrétariat Général.

Mali (2008d), Plan d'Opération de l'Initiative Riz ; Primature, République du Mali.

JITAP (2006a), Stratégie sectorielle pour la gomme arabique au Mali ; CNUCED/OMC (CCI), en collaboration avec le Ministère du Commerce.

JITAP (2006b), Stratégie sectorielle pour le sésame au Mali ; CNUCED/OMC (CCI), en collaboration avec le Ministère du Commerce.

JITAP (2006c), Stratégie sectorielle pour le karité au Mali ; CNUCED/OMC (CCI), en collaboration avec le Ministère du Commerce.

OMC (2004), Examen des Politiques Commerciales : Mali ; Rapport du Secrétariat.

Raballand, Gaël, et P. Macchi (2008), « Transport Prices and Costs in Africa: The Need to Revisit Donors' Policies in Transport » ; mimeo, Banque Mondiale.

Rose, Andrew (2007), « The Foreign Service and Foreign Trade : Embassies as Export Promotion » ; *World Economy* 30, 22-38.

Salinger, Lynn, et H. Sylla (1999), Les Perspectives d'investissement dans l'industrie textile au Mali; mimeo, ATRIP.

Spence, Michael (2007), *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*; Commission on Growth and Development, Banque Mondiale.

De Soto, Hernando (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.