PN-ABL-182

MINISTERE DE LA COOPERATION

CLUB DU SAHEL (OCDE)

ETUDE

INVENTAIRE DES MESURES DE MAITRISE DES ECHANGES EXTERIEURS CEREALIERS DES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST DU CAMEROUN ET DU TCHAD

DOSSIER N° 3

ETUDES DE CAS
GAMBIE - SENEGAL - MAURITANIE - MALI

Diffusion restreinte

Paris
28 Novembre 1988

IRAM PARIS

INRA - ESR MONTPELLIER

Cette étude a été réalisée par une équipe IRAM/INRA :

- *à la demande du Club du Sahel et du Ministère de la Coopération (sous-direction du Développement Rural)*
- *sur financement du Ministère de la Coopération*
- *avec l'appui du CILSS (Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel) qui a mis à disposition un consultant pour la phase finale de l'étude*

Les idées et les faits exposés dans ce rapport le sont sous la responsabilité de leurs auteurs et n'engagent pas nécessairement le Ministère de la Coopération, l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.

I.R.A.M. (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement)
49, Rue de la Glacière - 75013 - PARIS - Tel : 43 36 03 62

I.N.R.A. (Institut National de la Recherche Agronomique, Département d'Economie et de Sociologie Rurales)
Place Viala - 34100 - MONTPELLIER - Tel : 67 54 47 23

PN-ABL-182

ETUDE

INVENTAIRE DES MESURES DE MAITRISE DES ECHANGES EXTERIEURS CEREALIERS DES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST DU CAMEROUN ET DU TCHAD

DOSSIER N° 3

ETUDES DE CAS
GAMBIE - SENEGAL - MAURITANIE - MALI

28 Novembre 1988

Face à une situation où les importations de céréales et l'aide alimentaire ne cessent de croître tandis que la production reste stagnante, les responsables des politiques agricoles Sahéliennes et des agences de coopération ont recommandé, lors du colloque de Mindelo en 1986, que soient étudiées les modalités de mise en oeuvre d'un espace régional englobant les pays côtiers, à l'intérieur duquel les productions nationales seraient protégées et les échanges inter-Etat encouragés.

Dans ce cadre, à la demande du Ministère de la Coopération en collaboration avec le Club du Sahel, une étude a été réalisée afin d'apporter des éléments d'information et des réflexions complémentaires sur ces aspects de maîtrise des échanges extérieurs céréaliers pour les pays d'Afrique de l'Ouest, le Cameroun et le Tchad.

Cette étude comprend trois dossiers techniques, en plus d'une présentation synthétique de l'ensemble des travaux et résultats:

- un inventaire provisoire des mesures de maîtrise d'échanges extérieurs céréaliers (dossier D1);

- un inventaire provisoire des flux céréaliers (dossier D2);

- l'étude de cas de quatre pays: Gambie, Mali, Mauritanie, Sénégal (dossier D3).

Le dossier présenté ci-après (dossier D3) a été réalisé à la suite d'une mission courte en Gambie au Sénégal, au Mali et en Mauritanie.

Il a été rédigé par MM. Dramane Coulibaly (CILSS), Jonny Egg (INRA) et Gilles Mettetal (IRAM). D. Coulibaly s'est chargé plus spécialement du Mali, et du Sénégal, J. Egg de la Mauritanie et G. Mettetal de la Gambie et du Sénégal.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DES ETUDES DE CAS

1. OBJECTIFS. 1

2. METHODE. 1

3. RESULTATS. 1

I - ETUDE DU CAS DE LA GAMBIE 5

1. LE CONTEXTE GAMBIEN 5

1.1. Les caractéristiques 5
1.2. Evolution des politiques économiques 5

2. LE PROBLEME DE L'INFORMATION SUR LES IMPORTATIONS CEREALIERES. 6

2.1. Caractéristiques et particularités. 6
2.2. L'information sur les flux d'importation et d'exportation. 7
2.3. Les différentes sources locales d'information pour l'évaluation des importations. 7
2.4. Comparaison des données locales avec les données issues de l'inventaire des flux (voir tableaux n° 2 et 3) 8
2.5. Conclusions. 13

3. LES POLITIQUES DE MAITRISE DES ECHANGES CEREALIERS 14

3.1. Politique générale 14
3.2. Les politiques par produits. 15
3.3. Comparaison des informations recueillies au cours de la mission et des données de l'inventaire des mesures de maîtrise des échanges céréaliers 18

4. CONCLUSIONS 18

4.1. Caractéristiques des politiques gambiennes 18
4.2. Impacts des politiques 19

II - ETUDE DU CAS SENEGAL 21

1. LE CONTEXTE SENEGALAIS 21

1.1. Caractéristiques générales 21
1.2. Les grandes tendances de la politique agricole. 21

2. ANALYSE DE LA QUALITE DE L'INFORMATION SUR LES FLUX 22

2.1. Caractéristiques et particularités. 22
2.2. L'information sur les flux d'importation 23
2.3. Les sources d'information nationales. 23
2.4. Comparaison des données nationales avec les données issues de l'inventaire 25
2.5. Conclusion 27

3. LES POLITIQUES DE MAITRISE DES ECHANGES CEREALIERS 30

3.1. Politiques générales 30
3.2. Les politiques par produits. 32
3.3. Comparaison avec les informations obtenues par l'inventaire des mesures de maitrise des échanges céréaliers. 34
3.4. Conclusion 36

4. CONCLUSION 37

4.1.Impact des politiques sur les flux. 37
4.2. Conséquence des politiques sur les différents secteurs socio-économiques. 37

III ETUDE DU CAS DE LA MAURITANIE 39

1. LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE D'ECHANGES EXTERIEURS 39

1.1. Les caractéristiques de la Mauritanie 39
1.2. L'évolution de la politique céréalière 40

2. L'INFORMATION SUR LES IMPORTATIONS CEREALIERES 41

2.1. Les caractéristiques des flux 41
2.2. Les circuits d'importation 41
2.3. Les différentes sources d'information sur les flux importés 42
2.4. L'analyse de l'information disponible 43

3. LES MESURES DE MAITRISE DES ECHANGES EXTERIEURS DE CEREALES 50

3.1. La politique générale 50
3.2. Les politiques par produits 50
3.3. Comparaison avec les données de l'inventaire 51
3.4. La politique des prix 53

4. LES EFFETS DE LA POLITIQUE 58

4.1. La caractérisation de la politique 58
4.2. L'impact de la politique sur les agents économiques 58
4.3. Les relations avec le marché mondial 59

IV - ETUDE DU CAS DU MALI 61

1. CARACTERISTIQUES DU MALI 61

1.1. Caractéristiques générales 61
1.2. Les grandes tendances de la politiques agricole. 61

2. LE PROBLEME DE L'INFORMATION SUR LES IMPORTATIONS CEREALIERES 62

2.1. Caractéristiques et particularités. 62
2.2. Les différentes sources d'information. 63
2.3. Comparaison des données recueillies au cours de la mission et des séries issues de l'inventaire. 65
2.4. Conclusion. 71

3. LES POLITIQUES DE MAITRISE DES ECHANGES CEREALIERS. 71

3.1. Politique générale. 71
3.2. Politiques par produits 73

4. CONCLUSION 76

4.1. Impact des politiques sur les flux 76
4.2. Impact sur les différents secteurs socio-économiques. . . . 77

DEUXIEME PARTIE : ELEMENTS D'ANALYSE COMPAREE

I - COMMENTAIRES SUR LA QUALITE DE L'INFORMATION 81

1. Connaît-on les politiques mises en place pour maîtriser les échanges céréaliers ? : 81

2. Connaît-on les flux d'importation de céréales des pays étudiés ? . . . 82

2.1. L'inventaire et les études de cas sont complémentaires. . . 82
2.2. Connait-on les flux de réexportation clandestins ? 83

3. Peut-on mettre en relation les flux et les politiques ? 83

4. Conclusion 84

II - ELEMENTS D'ANALYSE COMPAREE
DES POLITIQUES DE MAITRISE DES ECHANGES EXTERIEURS DE CEREALES
DE LA GAMBIE, DU SENEGAL, DE LA MAURITANIE ET DU MALI 85

1. LA COMPARAISON DES POLITIQUES 85

1.1. Des politiques aux objectifs différents 85
1.2. Les instruments des politiques de commerce extérieur . . . 86
1.3. La réalité des échanges et les interventions de l'Etat . . 88
1.4. Les contraintes à l'application des politiques 89
1.5. Des politiques différentes 90

2. L'ANALYSE D'UN SOUS-ESPACE REGIONAL 91

2.1. La réalité de l'espace régional 91
2.2. Le fonctionnement de cet espace 92
2.3. Conclusion 94

BIBLIOGRAPHIE 95

INTRODUCTION

1. OBJECTIFS.

L'étude de cas effectuée par des missions courtes dans 4 pays, est un complément à l'inventaire des politiques de maitrise des échanges extérieurs de céréales effectué sur base documentaire à Paris.

Cette étude a visé 2 objectifs:

- approcher "par le terrain" les 2 premiers volets de l'inventaire (celui des mesures tarifaires et non tarifaires de maitrise du commerce extérieur et celui des flux de céréales importées). Il s'agissait de compléter les données recueillies dans l'inventaire, de tester leur fiabilité, de mesurer l'impact des interventions de l'Etat sur le comportement des acteurs du secteur céréalier.

- étudier la réalité des politiques et cerner les différentes logiques en jeu dans les échanges extérieurs. L'analyse des prix, à laquelle la mission devait accorder une attention particulière, n'a finalement été que peu abordée. Un travail important est à faire dans ce domaine où l'accès à l'information (prix d'importation) est difficile.

2. METHODE.

Dans la perspective d'analyse de l'espace régional, l'étude a cherché à évaluer:

- le degré d'harmonisation des politiques nationales de maitrise des échanges extérieurs de céréales,

- l'impact de ces politiques sur les flux et le comportement des agents économiques, à l'échelle nationale et à l'échelle d'un sous-ensemble régional.

On a choisi pour cela des cas de pays présentant à la fois des différences marquées (zones monétaires, enclavement, importance de la production, degré de protection par rapport au marché mondial, volume de céréales importées) et des frontières communes: la Gambie, le Sénégal, la Mauritanie et le Mali.

L'étude de cas a été réalisée en octobre 1988 au moyen de missions de courte durée dans les pays: 4 jours en Gambie, 6 au Sénégal, 3 en Mauritanie et 4 au Mali. Elle est loin d'avoir fait le tour de la question, mais elle permet de cerner les problèmes et de préciser, dans une perspective de poursuite du travail, les méthodes pour les aborder.

3. RESULTATS.

Le principal résultat est que, loin d'aller dans le sens d'une harmonisation, les politiques d'importation de céréales des pays étudiés se différencient. Ce constat ne condamne pas pour autant toute perspective d'espace régional, car dans le même temps, les interactions entre ces politiques se renforcent et les volumes échangés augmentent.

Dans le cadre du sous-ensemble des pays étudiés, on confirme l'hypothèse qu'une certaine intégration régionale est réalisée par les échanges à travers les frontières, en particulier par la réexportation de céréales importées du marché mondial. Cette intégration des marchés est l'oeuvre des commerçants privés qui opèrent souvent en marge de la légalité, mais elle n'est pas absente des préoccupations des responsables des politiques céréalières: les flux de réexportation sont un fait connu (même s'ils sont prohibés et mal cernés) et, dans certains cas, les politiques nationales tendent à les stimuler.

Les fortes interactions constatées entre les politiques des pays étudiés renforcent la nécessité d'analyser les actions des Etats, des producteurs, des consommateurs et des commerçants, en termes d'espace régional. Dans la conjoncture actuelle, chaque Etat a besoin, pour conduire ses politiques, de connaître la situation du marché et la réglementation en vigueur dans les pays voisins. L'intérêt marqué des responsables rencontrés au cours de la mission pour une analyse comparée des politiques d'importation confirme cet état de fait.

Nous présenterons donc ci-dessous les résultats de la mission en deux temps: une brève étude de cas de chacune des politiques nationales, puis une tentative d'analyse comparée axée sur les complémentarités et les contradictions de ces politiques.

Pour l'analyse de l'espace régional, une conclusion s'impose: la logique de fonctionnement de cet espace n'est pas la somme des logiques nationales. On peut en effet soutenir l'hypothèse que dans l'état actuel des choses, les phénomènes d'intégration économique s'appuient davantage sur les disparités que sur les similitudes des politiques nationales. Si l'on considère cette logique, on adoptera pour la suite du travail sur l'espace régional une démarche:

- qui privilégiera l'observation de groupes de pays présentant déjà des facteurs d'intégration entre eux,
- plutôt qu'une analyse de politiques nationales dont on chercherait à établir les similitudes ou les incohérences entre elles.

Au terme de ce premier travail, des questions importantes restent en suspens. L'objectif de maîtrise des échanges extérieurs de céréales dans un pays implique-il une opposition entre l'Etat et les commerçants, dans laquelle l'Etat serait le défenseur de l'espace national et les commerçants seraient les protagonistes d'un espace régional d'échanges ? Les pays étudiés présentent deux cas de figure: soit l'Etat ne parvient qu'imparfaitement à contrôler ses frontières (Sénégal, Mali), soit il contribue directement ou indirectement à stimuler les réexportations et donc les importations de la sous-région (Gambie, Mauritanie). Dans les deux cas, les intérêts du commerce privé influent sur l'action de l'Etat. La réalisation de l'objectif de maîtrise des échanges extérieurs ne peut donc être le seul fait d'une intervention de l'Etat-Nation: pour qu'elle réussisse, une telle politique doit entraîner l'adhésion du commerce privé et/ou d'un nombre suffisamment élevé de pays voisins.

A l'échelle régionale, la multiplication des spécialisations à la réexportation pose d'autres problèmes: peut-on espérer maîtriser les importations de céréales de la sous-région en limitant le champ d'action aux filières céréalières ? Les processus de réexportation ont des implications qui dépassent largement le cadre des filières de certains produits (ne serait-ce que par les devises qu'ils procurent aux pays à monnaie non convertible), et l'on imagine mal que les pays qui ont développé cette activité se privent de ces avantages sans compensations substantielles.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION DES ETUDES DE CAS

I - ETUDE DU CAS DE LA GAMBIE

1. LE CONTEXTE GAMBIEN

1.1. Les caractéristiques

Le secteur agricole gambien est relativement peu développé : entre 1979 et 1984, on estime que seulement 40% de la superficie agricole utilisable a été mise en valeur. Les cultures sont dominées par l'arachide (82000 ha.), les céréales secondaires (42000 ha.) et le riz (22000 ha.) dont une partie est irriguée (projet Jahally Pachar). Les cultures maraîchères et le coton demeurent secondaires (source : Banque Mondiale).

L'économie Gambienne repose, pour ses ressources en devises, sur l'exportation d'arachide et sur les réexportations de produits divers (en particulier le riz) vers les pays voisins (surtout Sénégal, mais aussi Guinée-Bissau, Mali). Le tourisme constitue aussi un revenu en devises non négligeable.

1.2. Evolution des politiques économiques

Les premiers axes de politiques de développement agricole ont été définis aux travers des plans quinquennaux (1975-81 et 1981-85). Ces plans étaient basés sur un accroissement simultané des ressources d'exportations, particulièrement de l'arachide (et secondairement du coton) et des productions vivrières. Les objectifs de développement ne faisaient néanmoins apparaître aucune stratégie marquée et, surtout, ils ne s'illustraient pas dans les faits, par des mesures politiques appropriées (politiques de prix incohérentes, absences d'infrastructures, ...).

A partir de la fin des années 1970 la situation de la Gambie s'est détériorée fortement. La dégradation des termes de l'échange accompagnée d'une surévaluation de la monnaie locale (le Dalasi, fixé par rapport à la Livre sterling), tandis que l'aide extérieure demeurait relativement faible. a conduit à un déficit important de la balance commerciale, à un manque cruel de ressources pour l'Etat et à une accumulation massive d'arriérés de paiement de la dette extérieure. Seules les activités du secteur informel parallèle soutenaient le dynamisme de l'économie gambienne (marchés des changes, commerce clandestin, contrebande, ...).

Après un premier échec sur la négociation d'un prêt "stand by" avec le FMI, le Gouvernement fût forcé de s'engager, en 1985, dans un programme austère de restructuration économique ((Economic Recovery Program : ERP) basé sur la libéralisation de l'économie et le désengagement de l'Etat.

L'ERP a été largement approuvé par les pays donateurs. La Banque Mondiale (en collaboration avec l'Angleterre et la Banque Africaine de Développement) appuya ce programme par l'intermédiaire de prêts d'ajustement structurel (21 millions de dollars de 1986 à mi-87 pour le premier prêt d'ajustement structurel). Le FMI accorda un nouveau prêt "stand by" dès 1986.

Previous Page Blank

Parmi les premières mesures prises sous l'ERP, les plus importantes furent certainement :

- l'adoption d'un taux de change flottant du Dalasi,
- la libéralisation des importations de riz (auparavant monopole du GPMB [1]).
- l'ajustement progressif des prix à la production de l'arachide sur les cours mondiaux.

L'adoption du taux de change flottant conduisit à une dévaluation brutale du Dalasi (environ 150 % en un an). Mais cette dévaluation, correspondant à la reconnaissance d'un état de fait (puisque l'essentiel des transactions étaient effectuées sur le marché parallèle), n'a pas permis d'éliminer le marché parallèle des changes (même si le taux officiel et le taux parallèle sont proches, les Banques semblent ne pas être dans la capacité de traiter l'ensemble des transactions de changes).

Cette libéralisation fût à l'origine d'un déficit croissant de la balance commerciale. Mais, paradoxalement, les importations de riz constituèrent aussi une des sources principales de devises, du fait de réexportations massives (et clandestines) en particulier vers le Sénégal.

En apparence, l'ajustement structurel de la Gambie a permit d'assainir l'économie Gambienne : reprise de la croissance économique, réduction du déficit budgétaire, accroissement des réserves de devises, augmentation provisoire du prix de l'arachide au producteur, ... Ces résultats positifs masquèrent largement le déficit accru de la balance commerciale, la faible croissance des exportations et les résultats médiocres (et difficiles à estimer) de la production nationale.

L'ERP a donc comme résultat principal d'engager la Gambie dans une spécialisation poussée vers les réexportations de produits divers (riz, sucre, tissus, thé, ...) vers les pays voisins, en particulier vers le Sénégal. Cette spécialisation, soutenue par les programmes d'ajustement structurel permet de valoriser un des seuls "avantages comparatifs" de la Gambie : son port. L'étude plus détaillée du commerce extérieur des céréales permet d'éclairer, de manière concrète, les avantages et limites de cette évolution.

2. LE PROBLEME DE L'INFORMATION SUR LES IMPORTATIONS CEREALIERES.

2.1. Caractéristiques et particularités.

Les importations céréalières sont constituées essentiellement de riz (en majeure partie de la brisure, bien que les gambiens consomment aussi du riz entier) et de farine de blé (provenant des Etats-Unis, du Canada et de la CEE). Comme il a été précisé dans le paragraphe précédent, elles jouent maintenant un rôle primordial dans l'économie gambienne :

- elles assurent l'alimentation de la population à bas prix,
- elles constituent une des principales ressources en devises par le biais de réexportations, hors douane, de riz importé au titre de la consommation nationale.

---

[1]/ Gambian Produce Marketing Board

Il est difficile de chiffrer avec précision l'impact et l'importance de l'accroissement des importations de riz résultant de la libéralisation : l'état embryonnaire du système statistique gambien et le caractère clandestin de l'essentiel des réexportations vers le Sénégal, limitent sensiblement la fiabilité des données officielles.

2.2. L'information sur les flux d'importation et d'exportation.

Les importations de céréales sont normalement acheminées par le port de Banjul (le débarquement clandestin est possible mais certainement exceptionnel). Chaque opération d'importation donne lieu à un bordereau de débarquement (bill of landing) précisant les quantités, les qualités, l'origine des produits et les prix. Ce bordereau est remplit en cinq exemplaires (un pour les autorités portuaires, un pour les douanes, un pour le service des statistiques du Ministère des Finances, un pour la Division du Commerce et un pour les Archives Nationales).

Les importations sont effectuées par des commerçants privés qui commercialisent le riz localement ou le réexportent (en général en vendant sur place à des commerçants sénégalais ou à des intermédiaires mauritaniens).

2.3. Les différentes sources locales d'information pour l'évaluation des importations.

2.3.1. Les sources nationales.

* Les autorités portuaires.

Aucune statistique portuaire n'a pu être consultée. Néanmoins, il est possible de dépouiller les bordereaux de débarquement et de suivre l'arrivage des bateaux. L'accès à ces informations est très difficile et nécessite de longues négociations.

* Les douanes.

Nous n'avons pas pu observer, au cours de la mission, si la Direction des douanes effectue un dépouillement systématique des bordereau de débarquement. Aucune statistique douanière n'a pu être consultée.

* La Division du Commerce du Ministère des Finances.

Elle produit ses propres statistiques (à partir des bordereaux de débarquement) mais ne les diffuse pas.

* La Direction des Statistiques du Ministère des Finances.

C'est cette direction qui est chargée de diffuser les statistiques officielles et qui répond aux différents questionnaires des Organisations Internationales. Les chiffres sont accessibles s'ils ont été publiés officiellement. Néanmoins, la dernière publication des statistiques officielles remonte à 1982. Les chiffres plus récents peuvent être obtenus sur autorisation spéciale du Directeur.

2.3.2. Les sources locales issues d'organisations étrangères .

* Le Programme Alimentaire Mondial.

Depuis deux ans, le délégué du PAM effectue un suivi des importations commerciales et de l'aide alimentaire en céréales. Il utilise pour cela les données obtenues auprès des autorités portuaires et de la Division du Commerce. Ces données ont pu être recueillies au cours de la mission, elles sont représentées sur le tableau n° 1.

* L'USAID.

Cette organisation suit de près, depuis 1985, la libéralisation des importations de riz. A ce titre, un des représentants obtient les chiffres des autorités portuaires et des importateurs. Ces données sont reprises dans des "memoranda" communiqués au siège à Washington. Elles sont représentées dans le tableau n° 1

2.4. Comparaison des données locales avec les données issues de l'inventaire des flux (voir tableaux n° 2 et 3)

Rappelons que l'inventaire des sources internationales d'information sur les importations de céréales permet de comparer les données issues des déclaration d'exportation vers la Gambie (CNUCED/2, FAO/DPCI, CIB), des déclarations d'importation de la Gambie (FAO/SSB, CNUCED/1), et les estimations de certaines institutions (FAO/SMIAR, USDA) ([2]). Les données recueillies au cours de la mission (concernant les années postérieures à 1985) fournissent de nouveaux éléments de comparaison.

2.4.1. Le riz

* Avant 1985.

Les données sont obtenues à partir de l'inventaire (tableau 2) et des chiffres officiels gambiens. Durant cette période, les importations de riz constituaient un monopole du GPMB. Les chiffres devraient, en théorie, être relativement cohérents entre eux. Ce n'est le cas que partiellement :

- les données obtenues à partir de la FAO/SMIAR et de la FAO/DPCI ne sont pas cohérentes avec les autres (ceci peut s'expliquer pour le SMIAR par une différence de périodes de références),
- les données de la CNUCED/1 (provenant théoriquement des douanes gambiennes) sont aussi relativement incohérentes (mis à part quelques années),
- les données de la FAO/SSB et de l'USDA sont relativement proches ; il semblerait que, contrairement à la FAO/SSB, l'USDA ajuste ses informations sur celles obtenues à partir des exportateurs quand celles obtenues à partir des importateurs ne paraît pas réaliste,
- les données obtenues à partir de la CNUCED/2 (exportateurs), permettent, selon les années, d'avoir une idée relativement bonne du marché (cohérence avec la FAO/SSB, sur quelques années).

---

[2]/ Pour plus d'information, voir dossier n°2

Tableau N°1

COMPARAISON DES SOURCES DISPONIBLES SUR LES IMPORTATIONS DE RIZ EN GAMBIE

(en tonnes)

	PAM (d'après stat. portuaires)			USAID (d'après stat. portuaires)			Division du com.
	import. comer.	aide alim.	import. totales	import. comer.	aide alim.	import. totales	import. totales
1985 sept.				600	6000	6600	
oct.				5000	0	5000	
nov.				4000	0	4000	
déc.						ERR	
1986 janv.				0	3033	3033	
fév.				0	0	0	
mars				7930	0	7930	
avr.				18750	0	18750	
mai				3000	1500	4500	
juin				15500	6936	22436	
juil.	0	0	0	12250	0	12250	
août	18690	0	18690	4250	600	4850	
sept.	0	389	389	0	390	390	
oct.	335	0	335	0	0	0	
nov.	6013	0	6013	3000	0	3000	
déc.	12254	6486	18740	15263	6470	21733	
	37292	6875	44167	79943	18929	98872	
1987 janv.	9561	0	9561	0	0	0	
fév.	3000	0	3000	6000	0	6000	
mars	0	0	0	14500	0	14500	
avr.	9037	0	9037	7000	0	7000	
mai	31046	0	31046	6000	0	6000	
juin	16500	0	16500	10500	1340	11840	
juil.	ND	ND	ND	19595	0	19595	
août	ND	ND	ND	10500	0	10500	
sept.	27320,7	0	27320,7	13000	2029	15029	11050
oct.	0	0	0	10000	3470	13470	12003
nov.	0	0	0	0	0	0	2731
déc.	0	0	0	0	0	0	4151
	96464,7	0	96464,7	97095	6839	103934	29935
1988 janv.	10000	0	10000	10000	0	10000	8672
fév.	0	0	0	0	0	0	17751
mars	0	280	280	8492	280	8772	5189
avr.	12319	0	12319	12300	1775	14075	9463
mai	3150	0	3150	13500	0	13500	2753
juin	1512	0	1512	0	0	0	1512
	26981	280	27261	44292	2055	46347	45340

(source : données fournies par les représentants du PAM et de l'USAID)

Tableau N°2

COMPARAISON DES SOURCES STATISTIQUES INTERNATIONALES
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE RIZ EN GAMBIE

(en tonnes)

ANNEES	IMPORTATIONS TOTALES						DONT AIDE ALIMENTAIRE
	CNUCED 1	CNUCED 2	FAO DPCI	FAO SSB	FAO SMIAR	USDA	FAO GSA
1970	14218	9152		14219		14200	0
1971	7642	13905		7642		12500	100
1972	8399	12202		10411		13400	0
1973	10728	6824		12716		12700	0
1974	8848	23916		6700		17400	0
1975	13468	16109		13468		16100	0
1976	24104	38357		39354		39400	100
1977	24055	21916		30446		32100	4600
1978	0	26641		34351		34400	2200
1979	0	17582		24923		24900	4200
1980	0	13191		26300		263[illegible]	6400
1981	0	18700	20000	27767		32300	2200
1982	0	11850	39000	25000		25000	3100
1983	0	726	26000	29670	50000	29700	4100
1984	0	45415		50000	41800	50000	9300
1985	0	29867	30000	64780	61000	64800	24100
1986	0	113539	118700	50000	73000	121200	0
1987	0	19307			40000	19300	
1988							

PERIODE DE REFERENCE : - année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; FAO/GSA ; USDA ; FAO/DPCI
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR

CNUCED/1 et FAO/SSB : Déclaration d'importation Gambiennes (douanes ou service statistique)
CNUCED/2 et FAO/DPCI: Déclaration d'exportations correspondantes, des pays de provenance
FAO/SMIAR et USDA : Séries d'estimations

SSB = Service des Statistiques de Base
DPCI = Direction des Produits et du Commerce International
SMIAR = Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
USDA = United States Department of Agriculture

Devant ces divergences dans les sources d'information, seule une analyse empirique peut être effectuée. Elle nous conduit a adopter, pour la période considérée, les chiffres de l'USDA. Dans la mesure où les déclarations d'exportation vers la Gambie (CNUCED/2) sont systématiquement inférieures ou égales aux estimations de l'USDA (sauf cas unique de 1974), il est vraisemblable que la série reflète relativement bien la réalité.

* de 1985 à 1988.

Nous disposons, pour cette période, des informations partielles obtenues au cours de la mission à partir des statistiques portuaires (tableau 1). Les relevés statistiques effectués par le PAM semblent incomplets et il est difficile de comparer les chiffres mois par mois. Les statistiques portuaires ne sont donc pas entièrement fiables.

De plus, avec la libéralisation des importations de riz, l'estimation devient plus difficile. Pour 1986, les différences sont importantes.

ESTIMATIONS DES IMPORTATIONS TOTALES DE RIZ DE 1986 A 1988

1986		
CNUCED/2	113539	tonnes
FAO/SSB	50000	"
FAO/DPCI	118700	
USDA	121000	"
USAID	98872	"
1987		
USAID	103934	
PAM	96464	" (manque deux mois)
1988 (six premiers mois)		
USAID	46347	"
PAM	27261	"
Div. du Commerce	45340	"

Ces chiffres montrent bien la difficulté d'obtenir une estimation précise sur les quantités importées. Un dépouillement systématique des statistiques portuaires fournirait certainement une bonne image de la réalité (pour 1986, les chiffres obtenus à partir des déclarations d'exportation sont voisins des statistiques portuaires).

Les importations de riz en Gambie durant les années 1986 et 1987 ont donc été certainement au moins supérieures à 90000 voire même 120000 tonnes. C'est à dire qu'elles ont pratiquement doublé par rapport à 1985 et triplé par rapport à 1982.

Tableau n°3

COMPARAISON DES SOURCES STATISTIQUES INTERNATIONALES
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE BLE ET FARINE DE BLE
EN GAMBIE

(en tonnes)

ANNEES	IMPORTATIONS TOTALES							DONT AIDE ALIMENTAIRE
	CNUCED 1	CNUCED 2	FAO DPCI	FAO SSB	FAO SMIAR	CIB	USDA	FAO GSA
1970	3917	3879		3917			3900	700
1971	4053	3303		3863		3000	3900	300
1972	2888	3381		3046		5000	3300	1900
1973	4575	3888		4609		5000	4600	1800
1974	4163	3193		4374		2000	4400	3600
1975	1260	2822		1915		4000	2800	1600
1976	5677	3894		5556		0	5600	1800
1977	4026	9128		3865		12000	9100	4400
1978	0	9036		9861		12000	9500	3000
1979	0	10821		3646		10000	11100	2300
1980	0	11088		11250		13000	11300	4600
1981	0	9533	121544	12101		13000	12100	7600
1982	0	11063	18750	9861		14000	9900	2700
1983	0	13882	16667	7818	12000	12000	13700	3700
1984	0	57156	12000	12500	9300	6000	12500	5300
1985	0	8996	32083	8611	22000		8700	200
1986	0	23143	21100	23611	22500		23300	0
1987	0	23101			10000		0	
1988								

PERIODE DE REFERENCE : - année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; FAO/GSA ; USDA ;
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR
- campagne agricole internationale : CIB ; FAO/DPCI

CNUCED/1 et FAO/SSB : Déclaration d'importation Gambiennes (douanes ou service statistique)
CNUCED/2 ; CIB et FAO/DPCI: Déclaration d'exportations correspondantes, des pays de provenance
FAO/SMIAR et USDA : Séries d'estimations

SSB = Service des Statistiques de Base
DPCI = Direction des Produits et du Commerce International
SMIAR = Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
USDA = United States Department of Agriculture
CIB = Conseil International du Blé

2.4.2. La farine de blé (et le blé)

Pour ces produits, les informations semblent de bien meilleure qualité que pour le riz. En effet, il y a en général, un bon recoupement entre les données obtenues en Gambie et celles obtenues à partir des déclarations d'exportations correspondantes. Il est donc vraisemblable que les statistiques sur la farine de blé permettent d'évaluer correctement les flux d'importations.

2.5. Conclusions.

2.5.1. Qualité de l'information

L'absence apparente de statistiques nationales sur le commerce extérieur en Gambie ([3]), et le caractère clandestin des réexportations vers les pays voisins rend l'estimation des céréales importées difficile. Cette difficulté est renforcée, dans le cas du riz, par la libéralisation des importations depuis 1985.

La confrontation des différentes sources d'information disponibles permet néanmoins d'approcher la réalité des flux d'importations (certainement à plus ou moins 20% près), plus particulièrement à partir des déclarations d'exportation et de l'exploitation des statistiques portuaires.

2.5.2. Evolution des importations de céréales.

Ces estimations montrent un accroissement très important de ces quantités importées, accroissement régulier dans le cas de la farine de blé et accroissement régulier puis brutal, à la suite de la libéralisation des importations dans le cas du riz.

ESTIMATION DES QUANTITES IMPORTEES
(en tonnes)

	1970		1986	
	min	max	min	max
Riz	9152	14219	50000	121200
Farine de blé	3900	3917	21100	23611

Entre 1970 et 1986, les importations de riz ont donc été multipliées au moins par 5 et au plus par 8, et celles de farine de blé par 6.

---

[3]/ Ce manque avait été signalé par Corbaux et l'Héritau dans le compte rendu de mission sur le commerce non contrôlé entre le Sénégal et la Gambie (juillet 1987)

2.5.3. L'estimation des réexportations.

La confrontation des données issues de l'inventaire avec les estimations de consommation et de production en Gambie montre bien qu'une grande partie des importations gambiennes sont en fait réexportées. Si on estime que la production gambienne de riz avoisinne 15.000 tonnes et que la consommation ne peut dépasser 70.000 tonnes par an ([4]), on peut évaluer qu'au moins 65.000 tonnes de riz sont réexportées.

3. LES POLITIQUES DE MAITRISE DES ECHANGES CEREALIERS

3.1. Politique générale

Comme dans la plupart des pays, les conditions d'importation ou d'exportation des produits sont stipulées dans des documents intitulés "code douanier" et "tarifs douaniers". Les modifications de ces conditions sont effectuées par l'intermédiaire d'amendements ou de décrets publiés dans les Journaux Officiels.

Dans le cas de la Gambie, la dernière publication du tarif douanier (The Gambia Custom Tariff) remonte à 1965. Les modifications des tarifs et des conditions d'importation sont annoncés par les Journaux Officiels (The Gambian Gazette), reprises, pour les plus importantes dans le discours annuel du Ministre des Finances (Budget Speech ([5])). Les J.O. ne sont entreposés que dans les Archives Nationales. Malheureusement, celles-ci n'ont pu être visitées au cours de la mission. Le recoupement des informations collectées par l'intermédiaire de l'inventaire et des interviews réalisés au cours de la mission nous permet néanmoins d'appréhender relativement bien ces politiques.

D'une manière générale, les importations gambiennes sont soumises à des Droits de Douane (Import Duty) "ad valorem", variables selon les produits, et à des Droits fiscaux d'Importation (General Import Tax) dont le taux a varié régulièrement depuis 1981 (1% du prix CAF en 1981, 2,5% en 1982, 3,5% en 1983, 4% en 1984, 5% en 1985 et 6% en 1986). Les pays de la CEDEAO sont exonérés de droits de douanes, mais pas de droit fiscal.

Depuis juillet 1988 ([6]), les Droits Fiscaux d'Importation sont remplacés par une Taxe Nationale de Vente (Sales tax) proche d'une Taxe sur la Valeur Ajoutée. Cette nouvelle taxe s'applique sur tous les produits fabriqués ou importés en Gambie (mais pas sur les produits exportés) ainsi que sur les services payants. Son montant est équivalent à 10% du prix de vente. Les droits de douanes sont maintenus, mais ajustés, par produits, en fonction de la Taxe de Vente.

---

[4]/ Kinteh S. et Von Braum J., 1988

[5]/ Ce Budget Speech est lu par le Ministre et reproduit dans le document intitulé "Estimates of Recurrent Revenue and Expenditure with Estimates of Developement Expenditure", Imprimeries Nationales.

[6]/ Budget Speech 1988/89 et "The Gambia Gazette", N°9, 20 mai 1988

Notons enfin que depuis juillet 1988 (Budget Speech 1988/89) les droits de douanes ont été réduits ou supprimés sur plusieurs produits : cigarettes, riz, thé vert de Chine, allumettes, huiles végétales et animales, ... Tous ces produits sont importés en grande quantité et réexportés en fraude vers le Sénégal.

Seules les exportations de produits dérivant de l'arachide et vendus par le GPMB sont soumis à un droit d'exportation équivalent à 10% du prix FOB.

3.2. Les politiques par produits.

3.2.1. Le riz

* Politiques d'importation

Jusqu'à 1985, les importations de riz étaient sous le Monopole du GPMB (licences contingentaires).

En juillet 1985, (conformément au Programme de Restructuration Economique) les importations gambiennes de riz ont été entièrement libéralisées (suppression des licences et des contingents). Les importateurs étaient néanmoins soumis à un droit de douane relativement élevé (23% puis 30% à partir de 1986, à cumuler aux droits fiscaux d'importation, voir par. 3.1.).

Depuis juillet 1988, les droits de douanes sur les importations de riz ont été supprimés. Ces importations ne sont donc soumises qu'à la Taxe de Vente, équivalente à 10% du prix de vente.

Les exportations de riz sont libres.

* Politique de prix

Il est difficile de connaitre avec précision les prix des céréales importées. Quelques informations peuvent être obtenues auprès de la douane ou des commerçants. Mais ces prix varient de manière importante en fonction de l'origine des importations ou de la qualité des produits. Selon la douane gambienne ([7]), les prix CAF variaient en 1986 de 9466 à 1207 Dalasis/tonnes. En 1987, selon les commerçants, ils variaient de 150 à 200 $/tonne. Différentes sources d'informations fourniront donc des estimations différentes :

---

[7]/ source : J. Herlehy

EVOLUTION DES PRIX DU RIZ CAF/BANJUL
(en Dollars)

	GPMB	Div. du Commerce(8)
1981	559,92	401,52
1982	562,11	506,49
1983	522,39	452,23
1984	701,66	686,38
1985	866,35	766,83
1986		1010,93

Cette évolution montre néanmoins l'ampleur de la variation du prix dans le temps. Cette variation est due en majeure partie à la dévaluation du Dalasi. La variation des taxes à l'importation (d'abord 28 puis 36 % du prix CAF, maintenant 10% pour les quantités vendues en Gambie - ou réexportées clandestinement - et 0% pour les quantités exportées officiellement) demeure faible par rapport à celle du cours mondial.

Le prix à la consommation était, avant la libéralisation du commerce du riz, fixé par le Gouvernement. Il est maintenant entièrement libre, et varie donc en fonction du prix CAF, des taxes, des charges portuaires, et des marges commerciales (ces dernières oscilleraient entre 10 et 20% du prix à la consommation). La suppression des taxes à l'importation devra permettre de contre-balancer légèrement la hausse récente des marchés mondiaux. Les marges commerciales agissent aussi comme tampons sur ces prix dans la mesure où le commerçant ajuste certainement cette marge en fonction de l'offre et de la demande.

Le prix à la production est fixé par le gouvernement. Néanmoins, avec la libéralisation de la commercialisation du riz, les agents du GPMB se sont retirés de cette opération car les pertes engendrées ne sont plus supportées par les bénéfices dégagés de la péréquation sur le riz importé (9). En 1986 le prix officiel du paddy était de 9,46 Dalasi/Kg alors que le prix CAF du riz était de 10,16 Dalasi/Kg. Les prix réels payés aux producteurs sont en fait influencés par ceux pratiqués au Sénégal. Compte tenu de la politique d'importation de la Gambie, seule une commercialisation du paddy au prix officiel sénégalais permet aux riziculteurs d'écouler leur production excédentaire. L'essentiel de la production demeure donc autoconsommée.

8/ d'après S. Kinteh et J. Von Braun

9/ source : D.K. Tandia

Tableau N°4

MESURES DE MAITRISE DES ECHANGES CEREALIERS

PAYS : GAMBIE

TYPES DE MESURES	BLE	MAIS	RIZ	MIL-SORGHO	FARINE DE BLE	PAYS PARTENAIRE
IMPORTATIONS						
VALEURS MERCCHIALES						
DROIT DE DOUANE SUR PRIX CAF	19% 0%	19% 0%	0% 0%	19% 0%	19% 0%	hors CEDEAO CEDEAO
TAXE DE VENTE SUR PRIX DE VENTE	10%	10%	10%	10%	10%	tous
TAXES PARATARIFAIRES SUR PRIX CAF						
REGIME	Licence automatique	Licence automatique	Libre	Licence automatique	Licence contingentaire	CEE, CEDEAO, USA Commonwealth
	Licence contingentaire	Licence contingentaire	Libre	Licence contingentaire	Licence contingentaire	autres
CONDITIONS D'IMPORTATION	Autorisation de la Banque Centrale	Autorisation de la Banque Centrale	Autorisation de la Banque Centrale	Autorisation de la Banque Centrale	Autorisation de la Banque Centrale	
EXPORTATIONS						
REGIME	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	

3.2.2. Les autres céréales

D'après les informations recueillies au cours de l'inventaire, les autres céréales étaient soumises à des licences automatiques (produits provenant de la CEE, des USA, de la CEDEAO, du Commonwealth) ou à des licences contingentaires. La farine de blé à été soumise pendant une période (à partir de 1974) à un monopole de la National Trading Corporation. Ce monopole a été supprimé. Toutes les licences et autres autorisations préalables ont maintenant été supprimées et toutes les importations sont entièrement libres.

Ces importations étaient soumises à un droit de douane de 17,5% du prix CAF (abattement de 2,5% pour le taux préférentiel), jusqu'en juillet 1988 ou le taux est passé à 19%. Comme les autres importations, elles étaient soumises au droit fiscal, remplacé par la taxe de vente depuis juillet 1988.

Les exportations sont libres.

3.3. Comparaison des informations recueillies au cours de la mission et des données de l'inventaire des mesures de maîtrise des échanges céréaliers

L'inventaire des politiques de maîtrise des échanges céréaliers, effectué à partir des documents disponibles à Paris, a permis de compléter les information recueillies au cours de la mission. Par contre, l'inventaire n'a pas pu prendre en compte les interventions récentes du gouvernement sur les politiques d'importation : suppression des licences, diminution ou suppression des droits de douanes.

4. CONCLUSIONS

4.1. Caractéristiques des politiques gambiennes

La Gambie à donc adopté, depuis l'ERP, une orientation très nette vers une libéralisation de son économie. Cette orientation s'illustre bien dans les changements intervenus dans la politique commerciale du pays :

- libéralisation des importations de riz,
- suppression des restrictions non tarifaires au profit des restrictions tarifaires,
- diminution ou suppression des taxes à l'importation.

Cette libéralisation, a pour objet de faire jouer le principal "avantage comparatif" de la Gambie, à savoir : son port. Mais cet avantage existe grâce à la différence importante constatée dans les orientations politiques adoptées par les pays voisins et particulièrement par le Sénégal. Ainsi, la suppression des taxes à l'importation pour différents produits réexportés clandestinement au Sénégal, en juillet 1988, est vraisemblablement intervenue à la suite de la décision du Gouvernement sénégalais de réduire le prix du riz à la consommation (juin 1988). Cette diminution rend en effet la réexportation du riz de la Gambie vers le Sénégal inintéressante (et ce, malgré la suppression des taxes à l'importation gambiennes)

L'ajustement structurel de la Gambie, mis en place avec l'appui de donateurs qui soutiennent aussi les politiques des pays voisins, à donc pour conséquence de spécialiser la Gambie dans le commerce de réexportation clandestine.

4.2. Impacts des politiques sur les flux

Les mesures de libéralisation des importations de riz ont eut pour conséquence d'accroître de manière importante les importations commerciales et de favoriser le commerce de réexportation. Mais, ce sont surtout les mesures politiques des pays voisins et essentiellement du Sénégal qui influent sur les volumes échangés. Ainsi, l'augmentation des volumes importés, qui selon nos estimations, est en fait antérieure à la libéralisation des importations, pourrait être reliée à une augmentation des prix à la consommation au Sénégal (1983).

De même, la diminution récente des prix à la consommation du Sénégal, conjuguée à des cours mondiaux relativement élevés, rend le commerce de réexportation inintéressant pour les opérateurs privés gambiens et sénégalais, et ce, malgré la suppression des taxes à l'importation en Gambie. Les volumes importés en Gambie devraient alors diminuer de manière importante.

4.3. Impacts des politiques sur les différents acteurs socio-économiques

Les consommateurs et les producteurs agricoles sont les principaux perdants des politiques mises en place :

- Les consommateurs du fait de la hausse importante des prix des produits importés à la suite de la dévaluation du Dalasi. Ces prix restent néanmoins généralement plus faibles qu'au Sénégal et bas par rapport aux céréales produites localement.

- Les producteurs se replient sur l'auto-consommation de leur production et sur la commercialisation au Sénégal. Les conditions de marché par rapport aux cours mondiaux (de l'arachide comme des céréales) n'autorisent aucun investissement agricole rentable.

La politique de réexportation a permis au Gouvernent de tirer un bénéfice important des taxes sur le commerce international qui représentaient en 1987, plus de 3/4 des recettes de l'Etat gambien (264 millions de Dalasis,([10]). La perte induite par la suppression des taxes à l'importation du riz devrait être réduite par l'instauration de la taxe de vente (qui concerne tous les produits).

L'opération d'importation à des fins de réexportation a une incidence comptable en aggravant apparemment la balance des paiements. Les réexportations clandestines ne transparaissent que sur les réserves en devises de l'Etat qui, de fait, s'accroissent. L'effet réel sur la balance des paiements est donc positif, même s'il ne s'agit, en réalité, que d'un transfert de devises du Sénégal vers la Gambie.

---

[10]/ source : Corbaux et l'Hériteau

II - ETUDE DU CAS SENEGAL

1. LE CONTEXTE SENEGALAIS

1.1. Caractéristiques générales

Le Sénégal se classe parmi les plus petits pays des Etats-membres du CILSS. Il se caractérise surtout par son urbanisation importante par raport a ses voisins. Sa population d'environ 5810000 habitants est à plus de 70% employée par le secteur agricole.

Sa position géographique et la stratégie française de spécialisation des colonies ont fait que le Sénégal est le pays sahélien le plus fortement intégré à l'économie mondiale. Cette intégration a spécialisé le Sénégal dans la production et l'exportation des produits arachidiers, avec, en contrepartie, l'importation de riz brisé.

1.2. Les grandes tendances de la politique agricole.

Comme dans les autres pays sahéliens, le Gouvernement Sénégalais à mis en oeuvre, dès l'indépendance, une politique d'encadrement du monde rural : organismes d'encadrement, sociétés d'aménagement, ... La mise en place de ces organismes a posé de nombreux problèmes institutionnels dont les effets ont été néfastes sur la productivité et la production agricole.

En 1977, le gouvernement propose de mettre en place une politique volontariste de substitution de céréales produites localement aux céréales importées. Cette politique avait été justifiée par :

- le coût croissant des importations de céréales que le Sénégal avait de plus en plus de mal à financer ;
- les variations des prix des céréales importées et de l'arachide qui destabilisaient le revenu réel ;
- la difficulté de conquérir de nouveaux marchés d'exportation

Un des moyens clé pour réaliser cette opération a été la mise en oeuvre d'une politique de prix fixés officiellement favorisant les céréales locales et pénalisant les céréales importées; avec comme corollaire, le maintien de prix suffisamment bas à la consommation.

Mais le poids croissant des importations céréalières dans le déficit de la balance des paiements, couplé aux pressions des donateurs ont poussé le gouvernement sénégalais à entreprendre un effort plus consolidé de réforme structurelle de l'économie nationale. Cette initiative, avec l'appui financier de la Banque Mondiale, du FMI, des Etats-Unis et de la France a fait l'objet de quatre plans étalés entre 1980 et 1990.

Previous Page Blank

Tous ces programmes reconnaissent l'importance capitale de la politique céréalière et ont fait des propositions de réformes parmi lesquelles on peut citer, en 1979-80, la dissolution de l'ONCAD (Office National de Coopération et d'Assistance au Développement), anciennement chargé, entre autre, de l'ensemble de la commercialisation de l'arachide et des céréales et remplacé par le Commissariat à l'Aide Alimentaire (devenu, depuis 1983, le Commissariat à la Sécurité Alimentaire) chargé de la commercialisation des céréales locales et la Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix (CPSP).

Ces réformes s'appuyaient sur une stratégie de création de la demande passant par un niveau de prix approprié pour le riz importé, un contrôle restrictif des importations de céréales et des stratégies innovatrices pour la commercialisation des céréales locales. Ce n'est qu'en 1983 que le Gouvernement a consenti, sous la pression du FMI, à augmenter le prix du riz brisé à un niveau suffisamment élevé par rapport au prix mondial (130 FCFA/kg). En 1984, les donateurs recommandaient au gouvernement d'ajuster ce prix à 145 FCFA/kg. Mais ce n'est qu'en janvier 1986, durant les négociations relatives au deuxième prêt d'ajustement structurel, que les autorités acceptèrent de fixer ce prix à 160 F CFA/kg, ce qui signifiait que la subvention aux consommateurs était complètement éliminée et que le taux nominal de protection des céréales locales était de 30 à 40% aux conditions de marché de 1986.

D'autres accords ont eu lieu durant cette période, à savoir: le contingentement des importations, l'établissement d'un plan cohérent de développement (Nouvelle Politique Agricole), la tentative de libéralisation de la commercialisation du riz et le maintien d'un taux nominal de protection des céréales locales de 25% au minimum.

La stratégie de stimulation de l'offre s'appuyait, quant à elle, sur des prix aux producteurs rémunérateurs, la libéralisation de la commercialisation des céréales, l'amélioration des systèmes de production et de l'accessibilité des crédits aux producteurs. Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire a eu pour fonction de réguler les prix à la production, en particulier durant les périodes de bonnes récoltes, par la constitution d'un stock régulateur.

Ainsi, la seconde tranche du Prêt d'Ajustement Struturel a été proposée à la suite de l'élaboration d'un plan céréalier sous l'égide de la FAO et de l'AID. Apparemment, les programmes d'action prévus dans le cadre de ce plan étaient exécutés comme prévu jusqu'à la baisse unilatérale du prix du riz à la consommation de 160 à 130 FCFA/kg en juin dernier.

2. ANALYSE DE LA QUALITE DE L'INFORMATION SUR LES FLUX

2.1. Caractéristiques et particularités.

Les importations de céréales jouent un rôle important dans l'économie sénégalaise. Les brisures de riz, élément primordial de l'alimentation sénégalaise, constitue la première céréale importée (provenant en majeure partie de Thailande ou, dans une moindre mesure, du Pakistan). Le blé (provenant généralement de la CEE ou plus rarement des Etats-Unis), transformé localement en farine puis en pain, occupe aussi une place importante dans l'alimentation. Enfin, le maïs et le sorgho, bien que secondaires, constituent des importations non négligeables.

Le port de Dakar, représente une plaque tournante dans l'approvisionnement céréalier de la sous-région. Il constitue un lieu de débarquement pour le Mali et pour la Mauritanie (dans une moindre mesure aujourd'hui, depuis que le nouveau port de Nouakchott est ouvert), voire même pour la Gambie. De plus, par la longueur de ses frontières (qu'il partage avec cinq pays), le Sénégal est largement exposé aux échanges clandestins avec les pays voisins, plus particulièrement avec la Gambie du fait de choix de politiques économiques différents (taux de change, politiques commerciales, ...).

2.2. L'information sur les flux d'importation

Les importations céréalières sénégalaises sont effectuées normalement par le Port Autonome de Dakar. Chaque arrivage donne lieu à un "manifeste" rempli en cinq exemplaires : trois pour les douanes, un pour le Port et un pour l'usager.

Peu d'opérateurs interviennent dans les importations céréalières (voir paragraphe 3.). Pour cela, les principales sources d'informations sur les flux d'importation sont constituées par les organismes importateurs.

2.3. Les sources d'information nationales.

2.3.1. Le Port Autonome de Dakar

Il élabore ses propres statistiques à partir des arrivages (et des départs) de bateaux. Les importations à destination du Mali, débarquées dans les Entrepôts Maliens Sénégalais (EMASES) sont les seules importations des pays voisins distinguées des achats spécifiquement sénégalais dans les statistiques portuaires.

A partir des statistiques portuaire, par différence entre les importations totales et exportations, il est possible de connaitre les importations théoriquement consommées au Sénégal (voir tableaux n° 5 et 6).

2.3.2. Les organismes importateurs.

* La Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix (CPSP)

Elle a le monopole de l'importation du riz brisé. Elle fournit donc des informations détaillées sur les quantités de riz brisé importé. Par contre, elle ne fournit pas de statistiques sur les importations de riz entier effectuées par d'autres opérateurs (Grandes surfaces et SONADIS), ni sur l'aide alimentaire (à l'exception de l'aide perçue des Etats-Unis au titre de la PL480). Les données recueillies auprès de la CPSP sont reportées dans le tableau n° 5

* Les Grands Moulins de Dakar (GMD) et SENTENAC

Ces deux firmes privées ont l'exclusivité de l'importation du blé en grain et importent aussi du maïs, mais ils ne diffusent pas leurs statistiques sur les quantités importées.

Tableau N°5

COMPARAISON DE DIFFERENTES SOURCES STATISTIQUES
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE RIZ
AU SENEGAL

(en tonnes)

ANNEES	SERIES ISSUES DES PAYS EXPORT.		SERIES ISSUES DES SOURCES NATIONALES		SERIES D'ESTIMATION		SERIES NATIONALES	
	CNUCED 2	FAO DPCI	CNUCED 1	FAO SSB	FAO SMIAR	USDA	CPSP (*)	PAD
1970	136905		104768	119236		119200		
1971	187762		187510	187509		187500		
1972	276982		169905	169905		210700		
1973	179753		178640	191967		192000		
1974	116018		207181	207181		207200	207400	
1975	97769		102125	102119		102100	102100	
1976	194769			244508		244500	244500	
1977	207169		247808	248018		218000	248000	
1978	231445		238596	237775		237800	239000	
1979	381245		351861	351861		329900	240500	
1980	368761		302536	279332		406200	282878	
1981	284464	280000	270223	321800		321800	327577	348793
1982	395972	343000	0	358600		358600	306775	369968
1983	260886	353000	0	336700	370000	338700	379889	446692
1984	344766		0	371450	310000	364400	351741	504268
1985	246139	280000	0	336000	405000	336000	328771	448150
1986	313649	354800	0	378320	251000	378300	314711	297538
1987	65960		0		330000	65900	258620	581302
1988								

PERIODE DE REFERENCE- année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; FAO/GSA ; USDA ;
FAO/DPCI ; CPSP ; PAD
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR

SOURCES INTERNATIONALES :
SMIAR = Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
DPCI = Direction des Produits et du Commerce International de la FAO
SSB = Service des Statistiqaes de Base de la FAO
CIB = Conseil International du Blé
USDA = U.S. Department of Agriculture

SOURCES NATIONALES :
PAD = Port Autonome de Dakar
CPSP = Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix
(*) = Importations de riz brisé par la CPSP ; (avec opérateurs privés et PL480 en 1987)

* Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA)

Cet organisme est chargé de la gestion de l'aide alimentaire et il diffuse des statistiques concernant ce type de flux.

2.3.3. La Direction Générale des douanes

Aucune statistiques douanière n'a pu être consultée durant la mission. En ce qui concerne les céréales, les douanes utiliseraient les données transmises par la CPSP.

2.3.4. La Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest.

Elle reçoit, en plus des statistiques officielles, les statistiques portuaires. A notre connaissance, la BCEAO ne publie pas de statistiques relatives aux commerce extérieur des céréales.

2.4. Comparaison des données nationales avec les données issues de l'inventaire (voir tableaux n° 5, 6 et 7).

2.4.1. Comparaison des données nationales entre elles.

* Pour le riz, les informations ont été obtenues à partir de la CPSP (riz brisé) et du Port Autonome de Dakar (PAD). Les statistiques portuaires montrent des quantités importées dépassant largement celles affichées par la CPSP, sauf pour 1986.

Ceci pourrait en partie s'expliquer par la prise en compte par le port des importations de riz entier et de l'aide alimentaire, ou bien par la mauvaise appréhension d'une partie des réexportations. Mais les différences oscillent entre 20000 et 320000 tonnes. Il convient donc d'être très prudent dans l'utilisation des statistiques portuaires. Seule une analyse plus précise de ces statistiques pourra fournir des éléments nouveaux.

* Pour le blé, les statistiques portuaires peuvent être confrontées aux données nationales (obtenues à l'USAID et à la CPSP). La distinction entre blé et farine de blé n'apparaît pas clairement, mais la farine de blé représente presque toujours une quantité négligeable par rapport aux importations de blé en grain.La surestimation des quantités importées par le PAD apparaît moins nette et moins systématique. En outre, pour l'années 1987, les quantités appréhendées par le PAD correspondent approximativement à celles annoncées au cours d'un entretien avec le Directeur des GMD.

Tableau N°6

COMPARAISON DE DIFFERENTES SOURCES STATISTIQUES
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE MAIS
AU SENEGAL

(en tonnes)

ANNEES	SERIES ISSUES DES PAYS EXPORT.		SERIES ISSUES DES SOURCES NATIONALES		SERIES D'ESTIMATION		SERIES NATIONALES	
	CNUCED 2	FAO DPCI	CNUCED 1	FAO SSB	FAO SMIAR	USDA	USAID (*)	PAD
1970	5958		5013	5014		5100		
1971	30858		32848	32848		32800		
1972	7414		10365	10365		10400		
1973	27356		51452	51453		51500		
1974	38216		26946	26946		26900	26900	
1975	3353		9564	9564		9600	9600	
1976	12771		0	15093		15100	15100	
1977	6002		13652	20572		21000	13800	
1978	19896		12027	12027		12000	35000	
1979	3213		9384	9384		3200	9400	
1980	16957		23232	20039		20000	20000	
1981	15240	0	4464	4397		9700	0	31455
1982	1	0	0	5755		5800	0	16556
1983	2	40200	0	8400	91000	8400	0	21617
1984	34321		0	20000	53000	20000	5000	67275
1985	1171	0	0	14700	20000	14700		66596
1986	6180	5500	0	10000	10000	10000		7561
1987	6160		0		0	0		4194
1988								

PERIODE DE REFERENCE- année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; FAO/GSA ; USDA ; sources nationales
- campagne agricole internationale (juillet/juin) : FAO/DPCI ;
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR

SOURCES INTERNATIONALES :

SMIAR = Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
DPCI = Direction des Produits et du Commerce International de la FAO
SSB = Service des Statistiques de Base de la FAO
USDA = U.S. Department of Agriculture

SOURCES NATIONALES :

PAD : Port Autonome de Dakar
(*) : données nationales recueillies auprès de l'USAID

2.4.2. Comparaison entre les données nationales et les données issues de l'inventaire .

* Dans le cas du riz, entre 1974 et 1978, on observe une bonne similitude entre les données issues des importateurs, obtenues à partir de l'inventaire (CNUCED/1, FAO/SSB) les séries d'estimation (USDA) et les données de la CPSP. Sur cette période, la confrontation avec la série issue des déclarations d'exportation montre aussi une bonne cohérence. De 1978 à 1987, les comparaisons sont plus difficiles. Mais, très schématiquement, mis à part en 1979 et en 1980 où les quantités reportée par la CPSP se placent très en dessous des autres quantités (importateurs et exportateurs), les différences avec les données issues des déclarations d'importation (FAO/SSB) et des estimations (USDA, le SMIAR utilisant une autre période de référence) ne sont pas très importantes. Les données issues de déclarations d'exportation (CNUCED/2 et FAO/DPCI) sont plus souvent inférieures aux autres.

* Dans le cas du blé, les données recueillies au cours de la mission montrent une légère sous estimation par rapport aux informations fournies par l'inventaire. Ces dernières sont relativement cohérentes (déclarations d'importation et déclarations d'exportations correspondantes, estimations) à plus ou moins 2000 tonnes près. De 1983 à 1985, les quantités reportées par les statistiques portuaires dépassent nettement celles provenant des autres sources.

* En ce qui concerne le maïs, on observe un assez bon recoupement des informations jusqu'en 1978 (bien que la CNUCED/2 sous-estime systématiquement les quantités). A partir de 1981, il est difficile d'obtenir, à partir des données disponibles une bonne estimation des quantités de maïs importées. Par exemple, en 1985, les estimations varient entre 1171 tonnes (CNUCED/2) et 67000 tonnes (Statistiques portuaires).

2.5. Conclusion

2.5.1. Commentaires sur la qualité des informations.

1/ Le bon recoupement des données issues des déclarations d'importation (nationales et internationales) n'implique pas forcément que l'information est représentative de la réalité. Par contre, un bon recoupement entre déclarations d'importation d'une part et déclarations d'exportation d'autre part signifie certainement que les données représentent relativement bien la réalité des flux (officiels du moins).

2/ C'est ce que l'on observe pour le blé où, mis à part quelques années, on retrouve une bonne similitude des données, quelle que soit leur origine (à plus ou moins 15% près). Dans le cas du riz, on observe nettement une dégradation de la qualité des informations à partir des années 1980 ; la CPSP ne fournit visiblement qu'une représentation partielle des flux d'importation de riz et les déclarations d'exportation ne permettent pas systématiquement de reconstituer les flux. Dans le cas du maïs, l'irrégularité des flux rend leur appréhension difficile.

Tableau N°7

COMPARAISON DE DIFFERENTES SOURCES STATISTIQUES
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE BLE ET FARINE DE BLE
AU SENEGAL

(en tonnes équivalent blé)

ANNEES	SERIES ISSUES DES PAYS EXPORTATEURS			SERIES ISSUES DES SOURCES NATIONALES		SERIES D'ESTIMATION		SERIES NATIONALES	
	CNUCED 2	FAO DPCI	CIB	CNUCED 1	FAO SSB	FAO SMIAR	USDA	USAID+ CPSP (*)	PAD
1970	166461			113193	113193		165600		
1971	106380		102000	113452	113452		113500		
1972	104100		143000	96871	96874		103200		
1973	158737		115000	127480	131975		158200		
1974	100810		99000	91180	91180		100000	86700	
1975	105306		108000	104607	104607		104900	101900	
1976	123322		114000		118567		123200	119900	
1977	112459		146000	97273	114638		135400	95900	
1978	153680		102000	143744	143743		155200	142400	
1979	127864		102000	123402	123984		128100	107500	
1980	111211		126000	98256	85403		108600	87000	
1981	131438	137244	120000	123453	123453		130600	108000	147034
1982	111982	140878	138000	0	122099		122100	112000	127159
1983	147742	136083	127000	0	123635	131900	142100	105800	182092
1984	130342	132005	140000	0	126507	128000	127500	112000	200686
1985	134337	132589		0	114772	122000	126200		197480
1986	135140	106800		0	135778	134000	135700	110182	72562
1987	86138			0		140000	64500	97981	138258
1988									

PERIODE DE REFE- année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; FAO/GSA ; USDA ; sources nationales
- campagne agricole internationale (juillet/juin) : FAO/DPCI ; CIB
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR

REMARQUE : pour CNU1, CNU2, FDPC, FSSB, PAD, le calcul a été effectué sur la base d'un taux

SOURCES INTERNATIONALES :

SMIAR = Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
DPCI = Direction des Produits et du Commerce International de la FAO
SSB = Service des Statistiques de Base de la FAO
CIB = Conseil International du Blé
USDA = U.S. Department of Agriculture

SOURCES NATIONALES :

PAD : Port Autonome de Dakar
(*) : données nationales recueillies auprès de l'USAID, et de la CPSP pour 1985 et 1986

3/ Le problème posé par les statistiques portuaires s'avère donc relativement important. Ces statistiques, particulièrement dans le cas du riz, montrent des flux beaucoup plus élevés que ceux répertoriés par les autres sources d'information (581.000 tonnes de riz importées en 1987 au lieu de 258.000 tonnes déclarées par la CPSP ; 448.000 au lieu de 329.000 tonnes en 1985). Il semble difficile, dans l'état actuel des investigations, de se livrer a toute interprétation de la qualité de ces données, nous pourrons néanmoins faire quelques hypothèses en confrontant ces données aux politiques de commerce extérieur appliquées par le Sénégal.

4/ Aucune source d'information sénégalaise ne permet de prendre en compte les flux clandestins, particulièrement les importations de riz en provenance de la Gambie, ou les importations de farine de blé provenant de la Mauritanie.

2.5.2. Evolution des quantités de céréales importées

La comparaison de ces différentes statistiques permet de dégager les grandes tendances dans les importations céréalières du Sénégal. On observe :

- Des volumes d'importation de blé relativement constants (bien que l'importation de farine de blé en provenance de la Mauritanie soit mal connue). Le Sénégal n'importe pas plus de blé aujourd'hui qu'il y a quinze ans ; ceci voudrait dire, compte tenu de la croissance démographique et de l'absence de production nationale de blé, que les sénégalais mangent de moins en moins de pain.

- Une croissance nette des importations dans le cas du riz. Ces quantités dépassent, échanges informels compris, certainement 400.000 tonnes (ce qui est nettement plus important que le plafond fixé par le Gouvernement) alors qu'elles n'en représentaient que le quart (environ 120.000 tonnes en 1970, avec peu d'échanges informels).

- Des flux d'importation très irréguliers dans le cas du maïs. La mauvaise qualité des informations sur ce produits ne permet pas de parvenir à une estimation fiable des volumes importés.

ESTIMATION DES QUANTITES IMPORTEES

(en tonnes)

	1970		1986		1987	
	min	max	min	max	min	max
RIZ	104768	136905	297538	378320	258620	581302
BLE ET FARINE	113193	166461	106800	135700	97981	140000
MAIS	5014	5958	5500	10000	4194	6110

(sources : tableaux 5,6 et 7)

3. LES POLITIQUES DE MAITRISE DES ECHANGES CEREALIERS

3.1. Politiques générales

3.1.1. Les mesures tarifaires et non tarifaires

Les conditions d'importation et d'exportation sont précisées dans le code des douanes (dont la dernière version a été publiée en avril 1988 (Journaux Officiels du 16 avril 1988), ainsi que le tarif douanier. Les modifications de ces conditions sont généralement consignées dans les Journaux Officiels.

Jusqu'en 1977, les importations sénégalaises étaient soumises à une série de droits et d'impôts directs et indirects qui variaient fortement en fonction des pays d'origines. A partir de 1977, en accord avec les objectifs du GATT, le Sénégal a décidé de tendre à une uniformisation des tarifs douaniers vis à vis des pays autres que ceux de la CEDEAO.

Avant la réforme d'août 1980, la taxation des importations se faisait en 5 colonnes : droit de douane, taxe statistique, taxe sur le chiffre d'affaires, taxe forfaitaire et droits fiscaux. Depuis août 1980, elle se fait en trois colonnes : les droits de douane, le droit fiscal et la T.V.A. ([11])

1/ Les droit de douane s'appliquent uniformément à tous les pays de provenance autres que ceux de la CEDEAO. Ils étaient fixés à 15% depuis août 1980 et ont été réduits à 10% depuis le premier juillet 1988. Ils s'appliquent à tous les produits, à l'exception des biens dits "sociaux".

2/ Le Droit Fiscal s'applique, en fonction des produits, à 4 taux différents. Ceux-ci, fixés en août 1980, ont été réduits en juillet 1988. On distingue :

	août 1980 à juillet 1988	depuis juillet 1988
Droit Fiscal réduit	10%	10%
Droit Fiscal ordinaire	30%	20%
Droit Fiscal majoré	35%	30%
Droit Fiscal spécial	65%	50%

3/ La T.V.A. est une taxe intérieure qui s'applique sur tous les produits consommés au Sénégal. Ce n'est donc pas une taxe à l'importation à proprement parler.

---

[11] / source : Geourjon A.M. ; 1982

A l'exportation, seuls les droits fiscaux sont appliqués.

Les mesures tarifaires sont complétées par une série de mesures quantitatives à l'importation (ou à l'exportation) qui varient en fonction des produits : prohibitions, contingentements, autorisations préalables ou licences.

3.1.2. Les rôles des différents opérateurs intervenant dans les importations de céréales.

* Le Port Autonome de Dakar

Il est chargé de la réception des importations sénégalaises (une zone portuaire est réservée pour le trafic malien : Entrepôts maliens). Le PAD prélève des taxes sur les produits transitant par le port (pour les céréales: 307 FCFA/tonne pour les importations et 1640 FCFA/tonne pour les exportations). Les surfaces occupées par les produits entreposés sont généralement louées (redevances domaniales) mais le PAD offre des conditions préférentielles à la CPSP, les Grands Moulins de Dakar sont propriétaires d'installations de réception du blé (pompes, silos, ...).
Le PAD envisage d'améliorer les conditions de réception des céréales (projet de terminal céréalier) pour diminuer les frais de port et accroître les capacités de transit vers les autres pays.

* La Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix

Avec la dissolution de l'Office National de Coopération et d'Assistance au Développement (ONCAD) en 1979, le Gouvernement a confié à la Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix (CPSP) la responsabilité de l'importation des céréales et du maintien de prix stables à la consommation pour les denrées stratégiques telles que le sucre, le riz, la farine de blé.

La Caisse assure donc les prix officiels à la consommation par un mécanisme de péréquation sur les importations, entre autre, pour le riz et la farine de blé (voir paragraphe 3.2.).

* Les Grands Moulins de Dakar et Sentenac

Ils ont l exlusivité de l'importation du blé et importent aussi du maïs (essentiellement pour l'alimentation animale). Ils sont liés au Gouvernement par une série de protocoles d'accord leur assurant cette exclusivité (le dernier protocole remonte au 31 décembre 1987).

* Les autres opérateurs privés

Aucune céréale ne peut être importée librement. Les opérateurs privés interviennent donc relativement peu dans les filières d'importation du riz. Néanmoins, la tendance politique de libéralisation, qui s'est exprimée par une tentative de libéralisation des importations de riz (voir paragraphe 3.2.1.), devrait, à l'avenir, accroître leur rôle.

3.2. Les politiques par produits.

3.2.1. Le riz

* Politique de prix

L'intervention principale du Gouvernement sur les importations de riz au Sénégal est la fixation d'un prix officiel à la consommation plus élevé que le cours mondial. Ce prix à la consommation devrait maintenir une protection nominale d'au moins 25% pour les céréales locales et permettre au Gouvernement de dégager une péréquation positive sur les importations de riz. Cette politique de prix élévés à la consommation a été mise en place à partir de 1983, avec l'appui des donateurs. En 1984, ce prix passait à 160 F CFA/kg, largement au dessus du cours mondial moyen. Mais, en mai 1988, le Gouvernement, du fait de pressions sociales importantes à la suite des élections présidentielles, a été forcé de réduire ce prix à 130 FCFA/Kg, soit légèrement au dessus du coût actuel d'importation.

Les prix à la consommation observés sur les marchés sont implicitement influencés par les prix à la consommation des pays voisins. Ainsi, dans le cas du riz, le prix deviendra largement inférieur au prix officiel quand on se rapproche de la frontière Gambienne, bien que, depuis la diminution du prix officiel en mai 1988, ces différences se soient atténuées.

* Droits et taxes

Les importations de riz sont soumises à une série de droits de porte (ensemble des droits et taxes prélevés sur les importations) calculés sur les quantitées et sur la sacherie :

Droits et taxes sur le riz :

- droits de douanes (10% du prix CAF)
- taxe du conseil des chargeurs (COSSEC) : 0,3% du prix CAF

Droits et taxes sur la sacherie :

- droits de douanes : 10% de la valeur mercuriale des sacs (50 F CFA depuis juillet 1988, 100 F CFA avant)
- droits fiscal (30% de la valeur mercuriale).
- T.V.A. (30% de la valeur mercuriale+droits de douanes+ droits fiscaux).
- Taxe pour Prestation de Services (17%)

Taxes de port : 307 F CFA/tonnes

Prime d'assurance : 1,6% du prix CAF

Taxe d'enregistrement : 5% de la prime d'assurance

L'ensemble des droits et taxes est a peu près équivalent à 10,3 % du prix CAF, et à environ 400 FCFA/tonne de taxes sur sacherie et de taxe portuaire

* Conditions d'importation

1/ Jusqu'en 1986 la CPSP avait le monopole de l'importation de riz brisé et se chargeait de sa distribution dans le pays. Mais, sous la pression de la Banque Mondiale et de l'USAID, le Gouvernement a mis en place un programme de libéralisation des importations de riz.

2/ En 1986, la création d'un Comité d'Agrément et de Suivi des Importations de Riz auprès du Secrétariat Général de la Présidence de la République avait pour but de piloter ce programme. Celui-ci devait se dérouler en 3 étapes ([12]) :

- du premier décembre 1986 au 30 novembre 1987, 25% des importations (plafonnées à 340.000 tonnes) étaient effectuées par les opérateurs privés, selectionnés au préalable, et 75% par la CPSP. L'importateur devait, par un jeu de trésorerie, payer la péréquation à la CPSP, assurer la distribution du riz dans les quantités et aux dates fixées.

- du 1er decembre 1987 au 30 novembre 1988. Les importations devaient être libres pour la totalité des besoins de consommation, le mécanisme de péréquation était maintenu ;la CPSP se chargeant de la vente et du rachat d'un sotck de sécurité de 60000 tonnes.

- à partir du premier décembre 1988, la mise en place d'un nouveau système de prélèvement de la péréquation sur le riz importé devait consacrer la privatisation totale des importations de riz, à l'exclusion du stock de sécurité.

Toutefois, la réalisation de la première étape a posé de nombreux problèmes : non respect des dates par les opérateurs privés, mauvaise distribution dans le pays, retard dans les paiements, tentatives de fraudes par un des 4 opérateurs économiques sélectionnés. Le monopole de la CPSP a donc été maintenu en attendant de nouvelles propositions de libéralisation, à formuler par la Banque Mondiale.

3/ Actuellement, la CPSP détient toujours l'exclusivité des importations de riz brisé. Les achats sur le marché mondial sont effectués soit par appel d'offre, soit par marché de gré à gré, soit par marchés de d'Etat à Etat (avec la Thaïlande, en particulier). Les prix payés varient donc amplement en fonction des conditions d'achat et d'approvisionnement.

La CPSP se charge aussi de la réception des importations, ainsi que du paiement des différentes taxes et des frais portuaires. Le prix du riz à la consommation est fixé par le Gouvernement à un niveau suffisemment haut pour que la Caisse, une fois payés les frais d'importation, puisse dégager une péréquation largement positive. Depuis juin 1988, le prix du riz à la consommation, du fait de fortes pressions sociales, a été largement diminué (passant de 160 à 130 F CFA). Néanmoins, la péréquation dégagée par la CPSP, malgré un prix mondial du riz relativement élevé, demeure légèrement positive.

---

[12]/ le Soleil, jeudi 4 septembre 1986

4/ Notons enfin que l'importation de riz entier peut être effectuée par d'autres opérateurs que la CPSP : la SONADIS peut obtenir des importations de riz long jusqu'à concurrence de 100.000 tonnes, et les Grandes Surfaces, obtiennent des licences pour des petites quantités. Aucune information précise n'a été obtenue sur les quantités effectivement importées par ces opérateurs.

3.2.2. Le blé

Les importations de blé sont libres, mais les licences ne sont attribuées que sur protocole d'accord avec les meuniers (GMD et SENTENAC). Jusqu'en 1987, ces importations étaient contingentée à 120.000 tonnes et les Grands Moulins et Sentenac se répartissaient ce volume (1/8ème pour Sentenac, le reste pour les GMD). Actuellement, ces contingents semblent ne plus exister.

Les prix de vente de la farine sont fixés chaque année avec la CPSP en fonction du prix mondial, pour déterminer la péréquation prélevée par la CPSP.

De même, les meuniers rachètent l'aide alimentaire reçue par le Gouvernement. Exceptionnellement, la CPSP peut importer du blé (c'est le cas l'an dernier, à la suite des conditions spéciales de ventes de blé américain réalisées dans le cadre d'un accord public bilatéral).

Le blé est considéré comme un produit stratégique, il est donc exonéré de droit fiscal et soumis au droit de douane.

3.2.3. Les autres céréales.

Les autres céréales importées sont essentiellement le maïs et le sorgho. Les importateurs doivent solliciter auprès du Ministère du Commerce Extérieur, des autorisations préalables d'importation. Celles-ci sont ensuite soumises au Ministère du Commerce Intérieur pour avis.

3.3. Comparaison avec les informations obtenues par l'inventaire des mesures de maitrise des échanges céréaliers. (voir tableau n° 8)

Les informations recueillies au cours de l'inventaire des mesures, à partir de documents disponibles à Paris, permettent de compléter ce que nous avons pu recueillir au cours de la mission. Les deux travaux se complètent donc bien, mais certaines informations se recoupent alors que d'autres apparaissent contradictoires :

- Les droits de douanes ont bien été notés dans l'inventaire, ils n'ont pas été réajustés à la suite de la modification de juillet 1988 ;
- d'après l'inventaire, le blé et le riz sont soumis à des droits fiscaux alors que ce n'est pas le cas ; cette lacune peut provenir d'une mauvaise saisie des informations ou encore d'un manque de disponibilité des textes de base (journaux officiels absents).
- la taxe de prélèvement maritime, correspondant au COSSEC de 0,3% du prix CAF est bien représentée dans l'inventaire ;

Tableau N°8

MESURES DE MAITRISE DES ECHANGES CEREALIERS

PAYS : SENEGAL

TYPES DE MESURES	BLE	MAIS	RIZ	MIL-SORGHO	FARINE DE BLE	PAYS PARTENAIRE
IMPORTATIONS						
VALEURS MERCURIALES						
DROIT DE DOUANE SUR PRIX CAF	ordinaire : 5% ordinaire : 10% ensemencement : 0%	ordinaire : 5% ordinaire : 10% ensemencement : 0%	ordinaire : 5% ordinaire : 10% ensemencement : 0%	5% 10%	5% 10%	CEDEAO autres tous
DROIT FISCAL SUR PRIX CAF		10%		0%	0%	
TAXES PARATARIFAIRES SUR PRIX CAF						
* TVA	0%	0%	0%	0%	5%	
* Taxe de prélèvement maritime ou portuaire	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	
REGIME	Autorisation préalable	Libre	Autorisation préalable	Libre	Autorisation préalable	
CONDITIONS D'IMPORTATION	Assurance au Sénégal	Assurance au Sénégal	Assurance au Sénégal	Assurance au Sénégal	Assurance au Sénégal	
EXPORTATIONS						
DROIT DE DOUANE SUR PRIX FOB	0%	0%	0%	0%	0%	tous
DROIT FISCAL SUR PRIX FOB	0%	0%	0%	0%	0%	tous
REGIME	Autorisation préalable	Autorisation préalable	Autorisation préalable	Autorisation préalable	Libre	

- les conditions d'importation (monopoles, autorisations préalables, voire même prohibition) ne sont pas faciles à préciser, que ce soit par l'inventaire des mesures comme par la mission. Ce manque de précision peut être imputé à un problème de définition des termes juridiques : par exemple, les autorisations d'importations peuvent se rapprocher aussi bien d'un monopole (dans la cas où les autorisations ne sont jamais attribuées) que d'une entière liberté d'importation.

3.4. Conclusion

3.4.1. Qualité des informations sur les politiques de maîtrise des échanges céréaliers au Sénégal.

La politique commerciale du Sénégal apparait relativement complexe et a subi de nombreuses modifications. L'inventaire des mesures et la mission n'ont pas permis de connaître parfaitement les conditions d'importation et d'exportation des céréales et de nombreuses questions restent à éclaircir :

- Selon les meuniers, l'importation de farine de blé est interdite; mais cette interdiction n'apparait pas dans les documents officiels consultés (il est vrai qu'une autorisation préalable peut être équivalente à une interdiction).
- Les conditions d'importation du sorgho, du mil et du maïs (libres selon l'inventaire, soumises à autorisations spéciales selon les interviews effectués au cours de la mission) ne sont pas parfaitement connues
- Les conditions du monopole de la CPSP : quelles sont les conditions d'importation du riz entier ?,
- Il existe toujours un quota pour les importations de riz: est-ce que ce quota concerne toutes les qualités de riz ou simplement le riz brisé ? Quelle est la forme juridique de ce quota ? Existe-t-il encore des quotas pour les importations de blé ?

3.4.2. Caractéristiques des politiques de maîtrise de échanges céréaliers au Sénégal.

La politique sénégalaise se caractérise par une volonté marquée de maîtrise des importations. cette volonté se matérialise par un système tarifaire relativement lourd, un contrôle important des conditions d'importations (autorisations préalables, protocoles d'accord, monopole), un système de péréquation sur le riz et la farine de blé.

L'importation de riz constitue une opération stratégique dans le contexte sénégalais. Le maintien de prix à la consommation relativement élevés par rapport aux prix sur le marché mondial couplé avec un quasi-monopole des importations constituait, outre le système tarifaire, une protection majeure du producteur céréalier. De plus, il assurait, par un mécanisme de péréquation, une source de revenu importante pour l'Etat.

Depuis deux ans, plusieurs changements majeurs sont intervenus dans ces politiques :

- La tentative de libéralisation des importations de riz. Même si elle est apparue incompatible avec la volonté de l'Etat sénégalais de maîtriser totalement les conditions d'approvisionnement en riz, elle constitue toujours un objectif prioritaire pour le Gouvernement et pour certains donateurs.

- La diminution des prix à la consommation du riz en juin 1988 constitue un changement majeur dans la politique sénégalaise. Cette décision répondait à un objectif politique à court terme (répondre à la demande de la population dans un contexte de fortes tensions sociales). Elle devrait néanmoins avoir plusieurs conséquences importantes sur l'économie sénégalaise en privant le Gouvernement des revenus de la péréquation sur le riz importé et en favorisant la consommation de ce riz importé par rapport aux produits nationaux.

4. CONCLUSION

4.1.Impact des politiques sur les flux.

L'analyse des statistiques sur les flux nous a montré que les données généralement connues (données de la CPSP pour le riz) ne donnent pas une image précise de la réalité. Les plafonds d'importations annoncés par le Gouvernement (340.000 tonnes pour les importations de riz, 120.000 tonnes pour les importations de blé), sont vraisemblablement largement dépassés : d'une part les statistiques recueillies montrent des quantités plus élevées, d'autre part, ces données ne prennent pas en compte les flux clandestins, particultièrement les importations de riz provenant de la Gambie (qui, selon l'étude du cas de la Gambie étaient déjà importants en 1983-84) et les importations de farine de blé provenant de la Mauritanie :

Les importations de riz estimées par les Statistiques portuaires deviennent supérieures aux autres estimations à partir de 1983. Cette date correspond à la première augmentation importante du prix officiel à la consommation du riz. Le différentiel entre les statistiques portuaires et les autres sources pourrait donc s'expliquer en partie par un accroissement des échanges clandestins (néanmoins enregistrés au port) conséquence de l'augmentation des prix à la consommation. Cette interprétation demande néanmoins beaucoup de prudence dans l'etat actuel de nos ivestigations.

Le maintien de prix élevés à la consommation pour le riz et pour la farine de blé a eu pour conséquence d'accroitre de manière importante les flux informels provenant de Gambie et de Mauritanie

4.2. Conséquence des politiques sur les différents secteurs socio-économiques.

La politique sénégalaise a été de maintenir des prix rémunérateurs pour le producteur : prix officiels ou prix plancher. Cette protection des producteurs, en grande partie financée par la péréquation sur les importations, profite en fait aux producteurs des pays voisins, particulièrement aux producteurs de paddy gambiens et mauritaniens.

Face aux conditions du marché mondial, les prix affichés par le Gouvernement sénégalais montrent une protection importante du producteur. Selon J.Freud (note interne de la Banque Mondiale), l'alignement des prix aux producteurs aux conditions du marché mondial en 1987 correspondrait à une amputation de 60 % du revenu du producteur rizicole (compte non tenu des amortissements et remboursements des emprunts pour les aménagements), le prix du mil devrait passer, quant à lui, de 70 à 50 FCFA/Kg.

Toutefois, l'intervention de l'Etat sur le commerce extérieur des céréales a induit de nombreux effets "pervers" qui ont, en fait, empêché le Gouvernement de parvenir à ses objectifs en matière de maîtrise des importations de céréales :

- les plafonds d'importation fixés par le Gouvernement n'ont, en réalité, visiblement pas pu être respectés (fraudes en provenance des pays voisins),

- les prix à la consommation des céréales importées (plus particulièrement du riz) n'ont pas pu être maintenus à un niveau suffisemment haut et la baisse de ces prix, officieuse et partielle dans un premier temps (du fait d'importations clandestines des pays voisins), creuse l'écart des prix entre les produits importés et les produits locaux, rendant les premiers plus attractifs pour les consommateurs ;

- les prix à la production deviennent de plus en plus difficiles à assurer, d'autant plus qu'ils contribuent à subventionner les producteurs des pays voisins.

La baisse du prix à la consommation du riz, si elle a eu comme effet positif de réduire et certainement de supprimer les fraudes provenant de la Gambie, pose de nombreuses difficultés pour le Gouvernement et les donateurs, dans la mesure où elle rompt ouvertement l'équilibre fragile de la Nouvelle Politique Agricole. Cette baisse, du fait d'une situation sociale encore très instable est, à court terme, irréversible. Mais face à ce bas prix du riz importé par rapport aux autres céréales, les efforts de soutien de la production agricole nationale semblent bien difficiles : les céréales locales transformées à un coût supérieur au coût du riz importé ne présentent aucun intérêt pour les consommateurs ; le soutien des prix à la production, avec la diminution des revenus de péréquation deviendra difficile.

L'exemple Sénégalais montre bien que les politiques nationales sont fortement interdépendantes. Une politique volontariste ne peut s'appliquer au niveau national si elle n'est pas acceptée et appuyée par les voisins et si ceux-ci effectuent des choix de politiques économiques opposés.

III ETUDE DU CAS DE LA MAURITANIE

1. LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE D'ECHANGES EXTERIEURS

1.1. Les caractéristiques de la Mauritanie

Parmi les pays du Sahel, la Mauritanie est réputée pour la faiblesse de sa production agricole. Les contraintes agro- climatiques limitent celle-ci à l'extrême Sud du pays, le long du fleuve Sénégal et du Gorgol. De surcroît, la commercialisation des céréales est rendue difficile par l'immensité du pays (plus d'un million de km2) et la dispersion d'une partie de la population.

Face à ces contraintes, la stratégie de développement mauritanienne a longtemps reposé sur les avantages comparés de l'exploitation des ressources minières (fer surtout et cuivre), de l'élevage et de la pêche; les devises tirées de l'exportation de ces ressources permettant d'importer du riz asiatique à bas prix pour approvisionner la population (1,75 millions d'habitants aujourd'hui). Suite à la sécheresse persistante depuis le début des années soixante-dix, les importations commerciales ont dû être complétées par un recours croissant à l'aide alimentaire. Sécheresse et aide se sont conjuguées pour modifier les données de la politique céréalière: la production a stagné alors que la sédentarisation des nomades et l'exode rural provoquaient un mouvement d'urbanisation important (Nouakchott a connu un des plus fort taux d'accroissement urbain du continent). Quoiqu'avec de plus en plus de résistance, les bailleurs de fonds ont soutenu cette politique: de 1974 à 1982, la Mauritanie a reçu une aide extérieure équivalant à 104 dollars par habitant ou 38% du PNB (Martin, Club du Sahel/CILSS, 1986).

Ainsi, la particularité de la Mauritanie est le rôle prépondérant joué par les importations: de 1973/74 à 1983/84, l'aide alimentaire a contribué en moyenne à 42% de l'offre de céréales (60% lors de la sécheresse de 1983/84), les importations commerciales à 33% et la production locale à 25% seulement (elle n'a jamais couvert plus de 50% des besoins nationaux) (Martin, 1986, d'après les données du MDR, du PAM et de la SONIMEX).

Aujourd'hui, la stratégie d'approvisionnement à bas prix des consommateurs est remise en cause. La stagnation des recettes en devises des mines et de la pêche, l'accroissement des besoins d'importations et la nécessité de stabiliser les populations dans les régions poussent à la relance de la production. Le développement inattendu de la production de riz irrigué par le secteur privé va dans ce sens, mais il pose d'autres problèmes. L'Etat a-t-il les moyens de soutenir ce développement, alors qu'il est réticent à augmenter le prix des céréales importées, que la poursuite du Programme d'ajustement structurel de la Banque mondiale est conditionnée par la libéralisation du marché, que le FMI fait pression pour rééquiliber les finances publiques et, enfin, que les commerçants ont intérêt au maintien de leurs activités de réexportation vers les pays voisins ?

1.2. L'évolution de la politique céréalière

Au début des années 70, les effets négatifs de la sécheresse sur la production locale et l'accroissement de l'aide alimentaire conduisent l'Etat à intervenir dans la filière, alors que la commercialisation des céréales locales était jusque là du seul ressort du commerce privé. En 1973, le gouvernement interdit la vente des produits alimentaires donnés gratuitement dans le cadre du Plan d'urgence et, en 1975, il crée l'OMC (Office mauritanien des céréales), sous tutelle du MDR (Ministère du développement rural).

Durant cette période, la priorité est donnée au maintien de bas prix au consommateur: la SONIMEX (Société nationale d'importation et d'exportation) accorde une subvention sur le riz importé qu'elle vend nettement en dessous du cours mondial et le Plan d'urgence met sur le marché à très bas prix la part de l'aide en blé et sorgho qu'il ne distribue pas gratuitement. Cette politique ajoutée à la fixation de prix à la production peu incitatifs, a entravé le développement des grands périmètres rizicoles engagé par la SONADER en 1976 (Société nationale de développement rural) et a encouragé la fuite des céréales (produites localement et importées) vers les pays voisins où les prix étaient plus élevés.

Dans les années 80, plusieurs réformes de la politique céréalière sont entreprises. Parmi celles-ci, il faut mentionner la réforme foncière, la création du CSA (Commissariat à la sécurité alimentaire) et l'augmentation des prix officiels au consommateur.

La réforme foncière qui permet le transfert à l'Etat des terres non exploitées et qui reconnaît la propriété privée, s'inscrit dans la priorité donnée aux cultures irriguées. Appliquée en janvier 1984, elle jouera un rôle important dans l'installation des grands commerçants sur les terres irrigables de la région du Fleuve pour produire du riz.

La création, en 1982, du CSA (rattaché directement à la Présidence de la République) permet de réorganiser la commercialisation des céréales et surtout la distribution de l'aide alimentaire dont 4 organismes s'étaient jusqu'ici partagés la tâche. Le CSA est issu de la fusion du CAA (Commissariat à l'aide alimentaire) et de l'OMC. Créé en 1979 pour prendre le relais du Plan d'urgence dans la gestion de l'aide alimentaire, le CAA exerçait son contôle sur l'OMC depuis 1980. Le CSA prend la relève de l'OMC dans la commercialisation de la production locale. Les importations de riz brisé restent sous le monopole de la SONIMEX, mais leur distribution passe sous le contrôle de la CGEM (Confédération générale des employeurs mauritaniens) qui établit la liste des commerçants agréés pour recevoir des quotas de la SONIMEX.

La stratégie de bas prix à la consommation est remise en question par le besoin accru de devises qu'elle implique. De surcroît, les pertes de la filière riz occasionnées par le soutien de la production locale sont importantes. Bien que ces pertes soient financées par les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire du CSA et par les bénéfices que dégage la SONIMEX sur la vente du sucre et du thé importés (ainsi que sur celle du riz brisé selon la conjoncture des cours mondiaux), il n'en reste pas moins que la filière riz est déficitaire. Sous la pression des donateurs et des bailleurs de fonds, le gouvernement augmente substantiellement, entre 1982 et 1985, le prix de vente du blé et du sorgho d'aide ainsi que celui du riz.

La libéralisation de la filière céréalière est engagée dans le cadre du 1er PAS (Prêt à l'ajustement structurel) de la Banque mondiale (deux tranches de 25 millions de dollars). Pour préparer la négociation de la deuxième tranche de ce PAS, une communication a été présentée au Conseil des Ministres le 15 juin dernier. Elle ne s'oppose pas à la libéralisation exigée par la Banque, mais elle demande que celle-ci soit mise en place progressivement, sur une période d'au moins 3 ans. Depuis 1986, un élément nouveau est intervenu dans le débat avec l'augmentation soudaine de la production de riz du secteur privé: comment continuer à soutenir cette production, sans réduire trop brutalement le revenu des consommateurs? Le principe de protéger la production avec une taxation des importations a été adopté, mais le niveau de cette protection n'a pas été décidé, les autorités ayant refusé en juin dernier (soit quelques jours après les évènements de Dakar qui ont conduit à la baisse du prix du riz au consommateur) l'augmentation des prix proposée.

2. L'INFORMATION SUR LES IMPORTATIONS CEREALIERES

2.1. Les caractéristiques des flux

Les principales céréales importées par la Mauritanie sont le blé, le riz et la farine de blé. Le sorgho (entre 5.200 et 8.300 tonnes en 1985 et 86 selon les données des douanes) et le maïs (aux alentours de 3.500 tonnes) ne représentent qu'un faible appoint.

Le riz est importé en majeure partie (de Thaïlande) dans le cadre d'opérations commerciales (et secondairement d'opérations d'aide), le blé par contre relève exclusivement de l'aide alimentaire (depuis 1982) et la farine de blé (française) des achats du secteur privé.

Dans les livraisons de riz, la qualité brisure est largement dominante (plus de 80% en 1985 et 86 selon les données des douanes).

Dans le cadre de l'aide, le blé est en majeure partie distribué gratuitement, au contraire du riz qui est en général vendu pour l'essentiel. Les importations commerciales font l'objet depuis plusieurs années de réexportations clandestines vers le Mali (farine de blé surtout et riz), ainsi que vers le Sénégal.

2.2. Les circuits d'importation

Ils sont modifiés depuis que le nouveau port de Nouakchott est entré en fonction en 1986. Avant cette date, une grande partie des importations était débarquée à Dakar, puis acheminée par la route en Mauritanie, une autre partie était débarquée au port de Nouadhibou. Aujourd'hui, l'essentiel des céréales entre directement par le port de la capitale, ce qui réduit nettement les frais d'approche et diminue probablement les pertes et les fuites.

2.3. Les différentes sources d'information sur les flux importés

Elles sont nombreuses, mais d'accès difficile. Chacune des sources élabore des données sur les opérations qui la concerne, mais aucune ne semble disposer -pour autant qu'une mission courte puisse en juger- d'informations globales organisées sur la totalité des opérations et sur plusieurs années.

* Les autorités portuaires :

Dans la mesure où une grande partie des importations a transité par le port de Dakar jusqu'en 1986, la qualité de la source d'information mauritanienne doit être meilleure à partir de cette date. Il faut noter que les registres du port autonome de Dakar ne spécifient pas le transit à destination de la Mauritanie.

Faute de temps, la mission n'a pas pu consulter les registres des autorités portuaires. Ces données font l'objet d'un dépouillement périodique par le PAM dans les années récentes.

* Les douanes :

Elles disposent de données détaillées par produit qui sont informatisées pour les années récentes dans le cadre du système SYDONIA.

* Le CSA (Commissariat à la sécurité alimentaire) :

Chargé de la gestion de l'aide alimentaire, il dispose des données la concernant, mais leur consultation n'est pas aisée.

* La SONIMEX (Société nationale d'importation et d'exportation) :

Elle a le monopole des importations commerciales de riz et dispose des informations correspondantes.

* La direction du commerce extérieur du Ministère du commerce :

Elle collecte les données des autres sources d'information et ne semble pas faire de traitement de synthèse.

* La Banque Centrale :

Elle dispose d'un état des réglements des importations par produit qu'il serait intéressant de confronter aux autres sources. Mais ses publications ne reprennent que les catégories très agrégées de produits en valeur.

* La cellule de planification du MDR :

Chargée d'une mission de réflexion sur la politique alimentaire dans le cadre du PAS, elle commence à mettre en place une base de données reprenant les informations de différentes sources. Elle est très intéressée par le type de travail entrepris ici sur les échanges extérieurs et souhaite qu'une collaboration puisse s'instaurer prochainement.

* **Le PAM:**

Il suit l'aide alimentaire et a entrepris depuis fin 1984 un dépouillement systématique des registres douaniers de Rosso et des données du wharf de Nouakchott. Préoccupé par la définition des besoins alimentaires de la campagne en cours, il ne dispose pas d'un récapitulatif organisé des données des campagnes précédentes (pour lesquelles quelques incohérences dans les chiffres subsistent).

2.4. L'analyse de l'information disponible

L'information hétérogène et fragmentaire collectée au cours de la mission ne permet pas de faire des recoupements sur longue période.

2.4.1. Le riz

En dehors des informations des sources internationales recueillies dans le cadre de l'inventaire, nous disposons des données de la SONIMEX (sur longue période) et de celles des douanes et du PAM (pour les dernières années):

	SONIMEX	Douanes		PAM		
				total	commerc	aide
1985	47.389	74.744	1984/85	97.478	84.255	13.233
1986	31.862	62.684	1985/86	60.399	40.000	20.389
1987	47.600	39.182	1986/87	59.315	49.276	10.039
1988 31/12)	46.782					

Bien que les données recueillies par le PAM soient présentées par campagnes et les autres par années civiles, une hiérarchie semble apparaitre entre ces sources en fonction des opérations d'importation recensées: la SONIMEX ne comptabilise pas l'aide alimentaire et le PAM, s'appuyant sur les données portuaires et un suivi rapproché de l'aide alimentaire, est probablement en mesure de dénombrer davantage d'opérations que les douanes. Nous n'avons pas les moyens de confirmer cette hypothèse d'analyse des sources. Au contraire, les seules informations dont nous disposons pour reconstituer la série du PAM en années civiles nous donne un volume importé (64.349 tonnes en 1985) inférieur au chiffre des douanes.

La comparaison de ces données recueillies localement avec celles des sources internationales ne peut être faite que sur 2 ans:

	CNUCED 2	FAO/SSB	FAO/SMIAR	USDA
1985	59.858	80.000	60.000	80.000
1986	48.714	80.000	60.000	80.000

Tableau N°9

COMPARAISON DES DIFFERENTES SOURCES STATISTIQUES (1)
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE CEREALES
PAR PAYS ET PAR PRODUITS

PAYS : MAURITANIE
PRODUIT : RIZ (042 en CTCI)

(en tonnes)

ANNEES	IMPORTATIONS TOTALES						DONT AIDE ALIMENTAIRE
	CNUCED 1	CNUCED 2	FAO DPCI	FAO SSB	FAO SMIAR	USDA	FAO GSA
1970	11029	2254		11029		11000	0
1971	16671	5950		16671		18100	0
1972	18534	3020		20000		27400	0
1973	0	4222		28000		39300	0
1974	0	234		32000		32000	0
1975	0	50		8000		30000	0
1976	0	25499		27892		27900	300
1977	0	31155		42642		38900	200
1978	0	59625		50975		51000	100
1979	0	27252		20526		20500	800
1980	0	11950		50650		50700	100
1981	0	51977	82000	48000		57400	7300
1982	0	24344	23000	75000		75000	3700
1983	0	15205	49000	65190	61000	65200	300
1984	0	106341		69770	60000	107500	10300
1985	0	59858	58000	80000	60000	80000	22400
1986	0	48714		80000	60000	80000	0
1987	0	1434			58000	0	
1988							

CTCI : Classification type pour le Commerce International
PERIODE DE REFERENCE : - année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; FAO/GSA ; USDA ; FAO/DPCI
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR

On constate que toutes ces données sont supérieures aux chiffres de la SONIMEX. Celles de la CNUCED (issues des déclarations des exportateurs) sont supérieures à celles des douanes mauritaniennes, mais inférieures aux autres. Les données de la FAO/SSB (issues des déclarations mauritaniennes, mais très probablement estimées par la FAO dans ce cas), comme celles de l'USDA (établies de façon raisonnée) sont supérieures à celles des douanes et s'approchent de celles fournies par le PAM.

Ainsi, si l'on peut conclure du travail de terrain que la source du PAM est probablement plus proche de la réalité, on s'appuyera sur les séries FAO/SSB ou USDA pour l'analyse de longue période. Depuis 1970, les données de ces deux séries sont en effet le plus souvent proches les unes des autres. Mais cette conclusion globale ne supprime pas, loin de là, la nécessité d'une analyse détaillée année par année. La meilleure illustration de cette remarque est l'année 1984: la donnée de l'USDA (107.500 t.) est cette fois très proche de celle de la CNUCED (qui est identique exceptionnellement à celle de la SONIMEX) et nettement supérieure à celle de la FAO (69.770 t.).

Si l'on se fie à ces deux séries, les importations de riz se situaient entre 20 et 30.000 tonnes au début des années 70 et entre 20 et 50.000 tonnes à la fin des années 70. Elles ont augmenté plus nettement à partir de 1982 pour atteindre un niveau avoisinant les 80.000 tonnes aujourd'hui. Cette augmentation ne s'explique pas par une chute de la production nationale (les mauvaises années sont 1983/84 et 84/85), mais comme on le verra plus loin, par des réexportations vers les pays voisins.

2.4.2. Le blé

Il est importé exclusivement sous forme d'aide alimentaire depuis que la société FAMO a fermé son moulin en 1982, en raison des bas prix de la farine importée (subventionnée par la CEE).

Pour les années récentes, le PAM retient les chiffres suivants:

1984/85	114.142	tonnes
1985/86	33.544	
1986/87	32.981	

La comparaison de ces données (par campagnes) avec celles des sources internationales retenues dans l'inventaire est difficile. En effet, alors que sur longue période (de 1976 à 1985) les séries CNUCED 2 et FAO/SSB présentent des chiffres de même ordre de grandeur (96.717 et 98.000 tonnes en 1985), elles divergent totalement en 1986 (24.755 pour la CNUCED 2 et 50.000 tonnes pour la FAO/SSB). La source FAO/SMIAR se distingue quant à elle des autres en indiquant des volumes importés nettement plus élevés: 174.000 tonnes en 1983 (alors que les autres sources sont proches de 100.000 tonnes), 100.000 tonnes en 86 et 85.000 en 87.

Sur longue période, les importations de blé ont fortement augmenté (par palliers, avec des variations marquées): elles dépassent les 20.000 tonnes à partir de 1977, approchent les 50.000 à partir de 1980 et les 100.000 tonnes à partir de 1983, pour diminuer dans les années récentes.

Tableau N°10

COMPARAISON DES DIFFERENTES SOURCES STATISTIQUES (1)
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE CEREALES
PAR PAYS ET PAR PRODUITS

PAYS : MAURITANIE
PRODUIT : BLE (041 en CTCI)

(en tonnes)

ANNEES	IMPORTATIONS TOTALES							DONT AIDE ALIMENTAIRE
	CNUCED 1	CNUCED 2	FAO DPCI	FAO SSB	FAO SMIAR	CIB	USDA	FAO GSA
1970	1956	1723		0				
1971	2609	728		0		0		
1972	9875	18458		0		0		
1973	0	14695		0		0		
1974	0	18022		0		0		
1975	0	13350		0		0		
1976	0	18175		13923		0		
1977	0	28419		16566		0		
1978	0	39947		40000		0		
1979	0	26502		14325		0		
1980	0	47666		49000		0		
1981	0	49865	36100	44100		0		
1982	0	38032	63100	40000		0		
1983	0	98746	106300	97800	174000	0		
1984	0	107062		113700	128000	0		
1985	0	96717	64200	98000	117000			
1986	0	24755		50000	100000			
1987	0	17561			85000			
1988								

CTCI : Classification type pour le Commerce International
PERIODE DE REFERENCE : - année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; FAO/GSA ; USDA
- campagne agricole internationale (juillet/juin) : FAO/DPCI ; CIB
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR

2.4.3. La farine de blé

Elle est importée par les opérateurs privés et provient quasi exclusivement de la CEE. Les sources locales dont nous disposons sont celles des douanes et du PAM (qui fait un dépouillement des statistiques du wharf de Nouakchott et des régistres douaniers de Rosso). Les sources internationales sont celles de la CNUCED 2 et de la FAO/SSB: très proches l'une de l'autre dans les dernières années, nous ne retiendrons que la première qui correspond aux déclarations des exportateurs.

	CNUCED 2	Douanes	PAM	
1985	42.685	37.023	1984/85	41.233
1986	57.001	40.188	1985/86	20.000
1987	60.764	42.920	1986/87	52.301

Les chiffres des exportateurs repris par la CNUCED sont nettement supérieurs à ceux des douanes mauritaniennes et, dans une moindre mesure, à ceux du PAM (pour cette source, il faut probablement exclure la donnée 85/86 qui semble incohérente et qui a posé des problèmes lors du dépouillement des dossiers du PAM). Les importateurs privés rencontrés au cours de la mission estiment que les importations de ces dernières années ont varié entre 45.000 et 60.000 tonnes, ce qui nous conduit à considérer les données de la CNUCED comme les plus proches de la réalité.

L'estimation des importations de farine de blé est d'autant plus difficile qu'une part importante des flux est réexportée vers le Mali.

Sur longue période, les séries CNUCED 2 et FAO/SSB indiquent la même tendance (bien que les chiffres diffèrent quelque peu sans qu'une série ne soit systématiquement supérieure à l'autre): l'importation de farine de blé est inférieure à 10.000 tonnes jusqu'en 1973 et augmente nettement à partir de 1980 (plus de 20.000 tonnes en 1980, plus de 40.000 en 1983) pour se situer aux alentours de 60.000 tonnes aujourd'hui.

2.4.4. Conclusion sur les importations

La qualité de l'information sur les importations de céréales en Mauritanie est faible. Cela s'explique par l'importance des flux destinés à la réexportation (frauduleuse) et aussi par celle de l'aide alimentaire qui, contrairement à ce que l'on pourrait penser, est mal cernée.

Pour le riz, les données des importateurs apparaissent de meilleure qualité; pour la farine de blé les données des exportateurs semblent plus proches de la réalité, alors que pour le blé de l'aide alimentaire les chiffres divergent et varient dans une fourchette large. Au total, l'analyse conduit à retenir les données les plus élevées comme les plus vraisemblables.

Pour les 3 dernières années, on retiendra les estimations suivantes:

riz: entre 60.000 et 80.000 tonnes
blé: entre 50.000 et 100.000 tonnes
farine: environ 60.000 tonnes

Tableau N°11

COMPARAISON DES DIFFERENTES SOURCES STATISTIQUES (1)
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE CEREALES
PAR PAYS ET PAR PRODUITS

PAYS : MAURITANIE
PRODUIT : FARINE DE BLE (046 en CTCI)

(en tonnes)

ANNEES	IMPORTATIONS TOTALES							DONT AIDE ALIMENTAIRE
	CNUCED 1	CNUCED 2	FAO DPCI	FAO SSB	FAO SMIAR	CIB	USDA	FAO GSA
1970	4865	7151		4944				
1971	5975	7911		6322		0		
1972	6709	7227		8000		0		
1973	0	10343		10500		0		
1974	0	5808		14000		0		
1975	0	9905		10000		0		
1976	0	16523		12979		0		
1977	0	19072		15124		0		
1978	0	20587		14000		0		
1979	0	17799		12000		0		
1980	0	23270		23000		0		
1981	0	25520	44800	27000		0		
1982	0	30949	50500	36000		0		
1983	0	43580	57600	69750		0		
1984	0	39224		39000		0		
1985	0	42685	54600	43000				
1986	0	57001		57000				
1987	0	60764						
1988								

CTCI : Classification type pour le Commerce International
PERIODE DE REFERENCE : - année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; FAO/GSA ; USDA
- campagne agricole internationale (juillet/juin) : FAO/DPCI ; CIB
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR

2.4.5. Les flux de réexportation

Ils concernent la farine de blé en direction du Mali et, dans une moindre mesure, le riz en direction du Mali et du Sénégal.

- la farine de blé:

On ne dispose pas d'évaluation de la consommation de farine de blé en Mauritanie. Selon les opérateurs publics et privés rencontrés au cours de la mission, les différentes estimations de cette consommation varient entre 30 et 35.000 tonnes. Par différence avec le volume importé, on peut estimer que les réexportations se situent aujourd'hui dans une fourchette de 20 à 30.000 tonnes.

La forte hausse des importations notée dans les statistiques à partir de 1983 (avant cette date, les importations restent inférieures à 25.000 tonnes) s'expliquerait ainsi par l'élargissement des débouchés sur le marché malien où les prix sont plus de deux fois supérieurs aux prix mauritaniens pour une farine de qualité nettement inférieure. Il faut toutefois noter que le secteur de la boulangerie est en plein essor à Nouakchott et que le pain, en raison de son bas prix relatif, occupe aujourd'hui une place importante dans le régime alimentaire. Si l'on ajoute à cela que le blé de l'aide alimentaire est destiné à la préparation du couscous local et ne peut être transformé en farine panifiable, on comprend qu'il faut rester prudent sur l'estimation des volumes réexportés en l'absence de données plus précises sur la consommation.

Il n'est pas exclu que du blé de l'aide alimentaire suive aussi ce circuit, comme il semble que ces réexportations aient aussi concerné le Sénégal dans les années précédentes.

- les brisures de riz:

La réexportation frauduleuse de riz a été souvent mentionnée ces dernières années en direction du Sénégal, mais il semble que celle destinée au Mali est nettement plus importante depuis que ce pays a fermé ses frontières aux importations de riz d'avril 1987 à juin 88.

La SONIMEX a ressenti, à partir de septembre 1987, une forte pression sur ses ventes locales de riz qu'elle attribue aux achats des commerçants pour le marché malien: alors qu'elle estime que ses ventes pour le marché national sont stables autour d'un niveau de 5.000 tonnes/mois, elle a écoulé en moyenne 6.000 t/mois en 1987 et 8.000 t/mois en 1988, avant de décider de contingenter ses ventes à 7.000 t/mois en juin 88 (soit au moment de la réouverture des frontières maliennes). Selon ces chiffres, les réexportations de brisures de riz seraient de l'ordre de 1.500 à 2.000 t/mois, soit 18.000 à 24.000 tonnes par an.

Si l'on se reporte à l'incertitude des données sur les importations mauritaniennes mentionnée plus haut et surtout à la sous-évaluation de l'estimation de la SONIMEX par rapport aux autres sources d'information, on considérera qu'un volume de réexportation de l'ordre de 20.000 tonnes est un minimum et qu'une estimation plus élevée, incluant des flux en direction du Sénégal, est vraisemblable pour les années précédentes.

2.4.6. Les autres flux non comptabilisés

Ils concernent les céréales produites localement qui traversent la frontière par les circuits parallèles. Ces flux sont importants pour le riz de la vallée du fleuve et, dans une moindre mesure, pour le mil malien qui est entré ces dernières années en Mauritanie.

De 1982 à 1984, lorsque les différences de prix à la production ont été importantes entre les deux côtés de la frontière, au détriment du Sénégal, le riz est entré en Mauritanie (Martin, 1986). Lors de la dernière campagne, le mouvement inverse a été constaté, suite à la limitation à 15.000 tonnes des achats de paddy par le CSA.

3. LES MESURES DE MAITRISE DES ECHANGES EXTERIEURS DE CEREALES

3.1. La politique générale

La Mauritanie est un cas particulier du point de vue des politiques de maîtrise des échanges extérieurs dans la mesure où la faiblesse de sa production vivrière l'a conduit à favoriser les importations et qu'elle a donné la priorité à l'approvisionnement à bas prix des consommateurs. En outre, depuis le début des années 80, les commerçants se sont investis dans les activités de réexportation vers le Sénégal et le Mali.

D'une manière générale, les importations de céréales sont exonérées de droits de douanes ou sont faiblement taxées (cas de la farine de blé). Les taxes paratarifaires n'ont été introduites que récemment dans le cas du riz, sous la pression extérieure et pour des raisons fiscales principalement.

Cette situation est en passe de changer, comme on l'a déjà signalé: si le gouvernement veut poursuivre son soutien au nouveau développement de la production rizicole dans le cadre de la libéralisation de la filière riz (inscrite dans les accords avec la Banque Mondiale), il devra probablement utiliser des mesures de protection tarifaire.

3.2. Les politiques par produits

3.2.1. Le riz

La SONIMEX (société d'économie mixte) détient le monopole d'importation de toutes les qualités de riz depuis 1966. Elle est
le seul organisme à détenir un monopole d'importation, mais celui-ci risque d'être remis en cause avec la libéralisation de la filière.

Les importations de la SONIMEX sont soumises à une licence d'importation qui est une formalité et à une demande d'autorisation auprès de la Direction du commerce extérieur et de la Banque Centrale. En réalité la société semble déterminer elle- même les besoins du marché et le niveau des importations.

Le riz importé n'est soumis jusqu'ici à aucun droit de douane, mais à une taxe sur la sacherie calculée sur la valeur mercuriale des sacs. Toutefois, une taxe de 10% ad valorem est mentionnée depuis peu dans le code des douanes. Elle résulte probablement des négociations en cours sur la politique céréalière, mais elle n'est semble-t-il pas appliquée jusqu'ici (il n'est du reste pas certain qu'un consensus ait été trouvé sur son montant).

Le riz est par contre soumis à deux taxes paratarifaires: une taxe forfaitaire à la consommation perçue par les douanes (introduite en 1983) et une taxe sur le chiffre d'affaire, l'IMF (Impôt minimum forfaitaire, institué par la loi de financement 1986/87, en remplacement de l'ancienne taxe sur le bénéfice imposable -le BIC).

Les taxes imputables au riz importé sont donc:

- la taxe sur la sacherie: 69% de la valeur mercuriale des sacs
- la taxe à la consommation forfaitaire:
  5 UM/kg pour le riz brisé
  10 UM/kg pour le riz entier
- l'IMF : 4% par kg de riz vendu

Les importations sont effectuées aujourd'hui uniquement dans le cadre de contrats de gouvernement à gouvernement, avec la seule Thaïlande (un essai de diversification de l'approvisionnement a été tenté en 1988 avec une cargaison de riz pakistanais qui n'a pas été apprécié par les consommateurs).

3.2.2. Le blé

Comme le maïs, le mil et le sorgho, le blé est exonéré de droits et taxes et soumis en théorie à un régime de licence d'importation.

En réalité, le blé est importé exclusivement aujourd'hui au titre de l'aide alimentaire par le canal du CSA. Celui-ci n'a pas de monopole, mais ses importations sont sans restriction et ne sont pas soumises à une demande d'autorisation préalable.

3.2.3. La farine de blé

Elle est importée par le secteur privé après obtention d'une licence d'importation. Elle est soumise à un droit de douane de 5% du prix CAF (exonéré pour les importations provenant de la CEE) et à un droit fiscal de 5%. En réalité, les importations provenant exclusivement de la CEE, seul le droit fiscal s'applique. La farine provenant des pays de la CEAO est soumise à une taxe sur le chiffre d'affaire de 14%.

Il faut noter que le CSA a décidé cette année d'une programmation de l'aide en blé à partir de laquelle les importations privées de farine pourraient être limitées à l'avenir.

3.3. Comparaison avec les données de l'inventaire (voir tableau n°12)

Bien que la mission ait rencontré des difficultés à trouver des interlocuteurs connaissant avec précision le régime tarifaire et paratarifaire mauritanien (ce qui s'explique probablement par le faible nombre d'interventions prises en la matière), elle permet d'une manière générale de confirmer la fiabilité de l'inventaire effectué sur base documentaire.

La mission a toutefois apporté des compléments pour l'inventaire sur 2 points (non négligeables) concernant les taxes sur l'importation de riz: la taxe sur la sacherie et l'IMF. Plusieurs questions demandent encore à être précisées, notamment pour ce qui concerne les exportations. Enfin, il faut signaler que des changements dans le système de taxation sont en cours, dont il faudra suivre le développement.

Tableau n°12

MESURES DE MAITRISE DES ECHANGES CEREALIERS

PAYS : MAURITANIE

TYPES DE MESURES	BLE	MAIS	RIZ	MIL-SORGHO	FARINE DE BLE	PAYS PARTENAIRE
IMPORTATIONS						
VALEURS MERCURIALES						
DROIT DE DOUANE SUR PRIX CAF	exonéré exonéré	exonéré exonéré	exonéré exonéré	exonéré exonéré	exonéré 5% exonéré	CEAO autres dont CEE
DROIT FISCAL SUR PRIX CAF	exonéré exonéré	exonéré exonéré	exonéré exonéré	exonéré exonéré	exonéré 5%	CEAO autres
TAXES PARATARIFAIRES SUR PRIX CAF * Taxe sur le chiffre d'affaire					14% 0%	CEAO autres
* Taxe de consommation			semi-blanchi, blanchi : 10000 F CFA/tonne brisures : 5000 F CFA/tonne			tous
REGIME	Licence	Licence	Licence Monopole: SONIMEX	Licence	Licence	tous
CONDITIONS D'IMPORTATION						
EXPORTATIONS						
DROIT DE DOUANE SUR PRIX FOB	0%	0%	0%	0%	0%	tous
DROIT FISCAL SUR PRIX FOB	0% 0%	0% 0%	0% 0%	0% 0%	0%	CEAO autres
TAXES PARATARIFAIRES SUR PRIX FOB * Taxe statistique	4%	4%	4%	4%	4%	
REGIME			Monopole Prohibition			

3.4. La politique des prix

Par quels moyens assurer la protection de la production rizicole et à quel niveau ? Ce débat actuel sur la politique des prix concerne directement la politique de maîtrise des échanges céréaliers.

3.4.1. Les prix CAF

La mission n'a pas pu aborder en détail cette question qui nécessite un travail plus approfondi.

- le prix du riz: il a fortement baissé depuis 1982 atteignant 10,7 UM/kg en 1986 et remonte fortement depuis le début 88:

prix CAF riz brisé SONIMEX (UM/kg)

1982	1983	1984	1985	1986	1987
16,1	10,7	12,7	13,7	10,7	11,2

(Source: note de M. Courbois, dans Ministère de la Coopération, BDPA, mission d'évaluation de la politique céréalière en Mauritanie, juin 88).

- la farine de blé: elle connaît également une forte augmentation de prix cette année: de 1010 à 1030 francs français au début 88, elle est passée à 1500-1600 francs en octobre, suite à la diminution des subventions à l'exportation de Bruxelles.

Les grandes variations de prix de ces produits pour les importateurs mauritaniens sont à souligner. Le riz brisé est un sous produit dont l'amplitude des fluctuations de prix est supérieure à celle du riz entier (en période d'excédents, les brisures peuvent atteindre des prix très bas). La farine de blé est subventionnée par la CEE (pour un importateur mauritanien elle est plus économique que le blé européen) qui diminue ses restitutions lorsque le marché est plus tendu. Au total, l'importateur bénéficie de bas prix en période d'excédents sur le marché mondial (bas prix qui stimulent la réexportation), mais doit faire face à des hausses importantes lorsque la conjoncture du marché se retourne.

3.4.2. Les prix à la consommation

Les prix des céréales produites localement et importées sont réglementés, de même que le prix du pain.

Le prix de vente en gros actuel du sorgho et du maïs par le CSA est de 24 UM/kg. Celui au détail du blé vendu par le CSA est de 20,5 UM/kg à Nouakchott et de 19,5 à l'intérieur du pays. Le prix du blé est donc inférieur à celui du sorho importé et aussi inférieur au prix officiel à la production 1987/88 du maïs et du sorgho qui est de 21 UM/kg. Nous nous intéresserons ci-dessous principalement à la filière riz.

La SONIMEX importe le riz brisé et le commercialise en gros à travers ses agences dans les chefs lieu des régions. Mais 90% des ventes sont effectuées dans la capitale où les commerçants viennent s'approvisionner et se chargent du transport dans les régions.

Les prix de gros et de détail (différence fixée à 2 UM/kg) sont fixés à des niveaux différents suivant les qualités et les régions:

	prix du riz brisé 1988 (en U.M./Kg.)	
	prix de gros	prix au détail
Nouakchott	27	29
Nouadhibou	28	30
Rosso	29	32
maximum autres régions	32	34

L'évolution des prix sur longue période traduit la volonté de protéger les consommateurs. Ainsi, au début des années 80, lorsque le cours mondial du riz augmente fortement, les prix au consommateur mauritanien passent en dessous du prix de parité des importations.

Toutefois, cette hausse des cours mondiaux finit par provoquer une augmentation assez brutale du prix à la consommation. En septembre 1983, le prix au détail du riz à la consommation est porté de 17 à 22 UM/kg à Nouakchott et de 21 à 25 UM dans les régions. En février 1985, il passe à 28 UM/kg dans la capitale et à 31 dans les régions. Il est intéressant de s'arrêter sur les facteurs qui ont motivé cette décision. En 1983, trois pricipaux facteurs ont joué un rôle (selon Martin, 1986):

- le principal est la volonté d'accroître les recettes publiques par l'imposition d'une taxe sur la consommation du riz importé. Cette mesure était exigée par le FMI dans son objectif de rééquilibrer les finances publiques;

- les pressions de la Banque Mondiale se sont exercées dans le même sens, mais probablement davantage selon une optique de réduction du déficit de la filière;

- enfin, la hausse des prix à la consommation au Sénégal à cette époque (de 105 à 130 FCFA/kg, soit environ de 15 à près de 19 UM) a pu jouer un rôle, si l'on pense comme Martin, que la réexportation n'était pas un objectif voulu (ou tout au moins que l'intervention de l'Etat cherchait à l'entraver).

Ainsi, les principaux facteurs qui expliquent les hausses de prix à la consommation relèvent de pressions extérieures, dont celle du FMI qui déborde largement le cadre de la filière riz. Des hausses similaires ont du reste été appliquées au blé et au sorgho d'aide.

Dans quelle mesure les prix du marché s'écartent-ils des prix officiels? Il est difficile de répondre avec précision à cette question en l'absence d'information fiable sur les prix observés.

L'USAID effectue un travail important (dans le cadre du projet FEWS) de recueil des différentes données existantes (CSA, Statistique du Ministère de l'Economie et des Finances, PAM et autres). Ces données permettent de remonter semble-t-il jusqu'à juin 1981. Leur examen détaillé sur la période 87-88 conduit à conclure que ces données peuvent difficilement constituer un support fiable pour l'analyse du marché: les séries comportent de nombreux "trous" et les variations de prix observées sont très faibles (à la fois dans le temps et dans l'espace). D'une manière générale, le niveau des prix observés en 87 et 88 varie entre 30 et 35 UM (alors que les prix officiels sont dans une fourchette de 29 à 34 UM).

3.4.3. Les prix à la production

Le prix de soutien du riz à la production (18,5 UM/kg en 1987/88) est garanti par les achats du CSA qui transforme le paddy et revend le riz usiné à la SONIMEX.

Jusqu'à la campagne 84/85, ces prix ont été largement supérieurs aux prix officiels proposés au Sénégal (au taux officiel de l'ouguiya), mais à partir de la campagne suivante, le rapport s'est inversé (cf tableau N°13) avec la nette dépréciation de la monnaie nationale à l'égard du franc CFA (le cours de change de l'UM suit les variations du dollar). Le prix fixé au Sénégal pour la campagne 87/88, 85 FCFA, soit 21 UM au taux officiel, représente un prix d'autant plus attractif pour les commerçants mauritaniens qu'ils sont à la recherche de devises.

Le fait marquant de la politique de soutien des prix est qu'elle a provoqué, avec l'aide de la nouvelle loi foncière, un développement inespéré de la production de paddy dans la région de Rosso: 34.000 ha ont été acquis à partir de 1984 par des grands commerçants investis auparavant dans la pêche (et spéculant ici sur le foncier), 17.000 ha sont aujourdhui aménagés dont 12.000 mis en valeur (juillet 88). En 3 ans, le secteur privé a aménagé davantage de superficie que la SONADER depuis 1976. Cette explosion de la production est d'autant plus surprenante qu'elle a lieu sur des terres du delta considérées jusqu'ici comme marginales.

La production est ainsi passée de moins de 8.000 tonnes en 1980 à près de 40.000 tonnes en 87/88, posant des problèmes nouveaux de commercialisation. En effet, alors que la production de riz était jusqu'ici en grande partie autoconsommée, la particularité de celle du secteur privé est d'être destinée en priorité à la vente. Au cours de la dernière campagne, le CSA n'a pu acheter que 15.000 tonnes de paddy, soit les 2/3 ou les 3/4 de la production commercialisable. Le reste, entre 5 et 7.000 tonnes, a été vendu de l'autre côté de la frontière où jusqu'en juin dernier, les prix étaient très attractifs.

3.4.4. La définition de la nouvelle politique

Avec le développement de la production du secteur privé, c'est l'équilibre de la filière riz qui est remis en cause. Le soutien de la production est réalisé au moyen d'une péréquation faite à partir des bénéfices tirés des importations de la SONIMEX (riz et surtout sucre et thé) et des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire du CSA.

Tableau n°13

EVOLUTION DES PRIX OFFICIELS DU PADDY
EN MAURITANIE ET AU SENEGAL

Années	Mauritanie		Sénégal
	UM	CFA	
77/78	8	44	40
78/79	10	55	40
79/80	10	55	41,5
80/81	10	55	41,5
81/82	12,5	69	51,5
82/83	12,5	81	51,5
83/84	12,5	87	60
84/85	14	91	60
85/86	14	70	85
86/87	18,5	83	85
87/88	18,5	74	85

Est-il possible de continuer à subventionner la production? Les équilibres financiers ne le permettent pas, d'autant que le montant de la subvention nécessaire s'accroît avec le volume de la production. Est-il possible de diminuer le prix d'achat au producteur? Les coûts de production du secteur privé de la région de Rosso le permettraient, car ils sont faibles (13 UM/kg). Mais ce n'est pas, et de loin, le cas de la SONADER (dont les rendements devraient passer de 1,5 tonnes actuellement à 5 tonnes pour rentabiliser les frais d'aménagement au prix actuel d'achat du paddy de 18,5 UM). Il n'est pas envisageable de subventionner la seule production des grands commerçants au détriment des petits producteurs. Enfin, est-il possible d'augmenter le prix du riz à la consommation? Une protection plus forte vis-à-vis du marché mondial est nécessaire, mais le gouvernement est réticent à accroître les prix.

Ces questions se posent avec d'autant plus d'accuité que le cours mondial du riz augmente, accentuant les pertes de la SONIMEX sur la filière et que la libéralisation (privatisation de la collecte, commercialisation, transformation et du transport) programmée dans le cadre du PAS risque de faire chuter les prix à la production.

En juin 1987, le Conseil des Ministres a décidé l'augmentation progressive du prix de cession du CSA à la SONIMEX afin de supprimer toute subvention en 1990. Mais cette décision ne fait que transférer le déficit du CSA à la SONIMEX qui n'a pas les ressources pour le financer.

Une nouvelle politique a été proposée à l'adoption du Conseil des Ministres de juin 88. Elle comprend:

- la privatisation de toute la filière étalée sur 3 ans (les commerçants peuvent acheter dès maintenant le riz de la SONIMEX à 35 UM/kg),

- la fixation du prix de cession du CSA à la SONIMEX à 35 UM/kg, qui implique un prix d'achat du paddy par le CSA rendu magasin de 19 UM/kg (garanti pendant 3 ans),

- l'augmentation progressive du prix à la consommation: 31 UM/kg en 88/89 (au lieu de 29 actuellement), 34 en 89/90 et 37 en 90/91. En 91, la SONIMEX devrait avoir ainsi résorbé son déficit.

Le gouvernement a adopté les principes de cette politique et a notamment décidé d'une augmentation progressive du prix des céréales importées (1 UM cette année et prix de parité avec celui des importations dans 3 ans) et d'un contingentement des importations privées. Mais il a refusé une augmentation plus forte des prix à la consommation (la proposition initiale était de porter le prix du riz à 33 UM en janvier 89) et ne s'est pas prononcé sur le niveau de la taxation des importations. Les manifestations de Dakar contre le prix élevé du riz et la décision de baisser ce prix prise quelques jours avant la réunion du Conseil de Ministres, expliquent les réticences du gouvernement mauritanien à augmenter le prix du riz au consommateur (le prix au Sénégal est passé de 160 FCFA, soit 38 UM à 130 FCFA, soit 33 UM).

4. LES EFFETS DE LA POLITIQUE

4.1. La caractérisation de la politique

La politique mauritanienne ne s'est pas fixée jusqu'ici d'objectif de maîtrise des échanges extérieurs de céréales. Pour faire face au grand déficit alimentaire résultant des effets de la sécheresse, elle a privilégié l'approvisionnement des consommateurs à bas prix. Cette politique a été atténuée par des hausses de prix à la consommation, en réponse à des pressions extérieures (augmentation des cours mondiaux et intervention du FMI pour rééquilibrer les finances publiques), mais elle n'a pas fondamentalement changé. A l'abri de cette protection du consommateur, les commerçants ont développé des activités de réexportation importantes, tirant parti des politiques de protection des pays voisins membres de la zone franc. Les interventions de l'Etat n'ont pas cherché à contrecarrer l'activité des commerçants et le pays se spécialise en quelque sorte dans la réexportation de produits importés à bas prix relatifs du marché mondial.

On peut faire l'hypothèse que cette politique n'est pas fondamentalement remise en cause aujourd'hui avec la volonté de soutenir la nouvelle production rizicole du delta. En effet, les réticences du gouvernement à augmenter les prix à la consommation et la protection de l'agriculture malienne laissent une marge importante aux activités des commerçants mauritaniens. Et si le baisse du prix du riz au Sénégal compromet la réexportation du riz vers ce pays, il n'en va pas de même de celle des autres produits comme le sucre ou le concentré de tomates.

4.2. L'impact de la politique sur les agents économiques

Une analyse rapide des avantages et inconvénients de la politique suivie pour les différents agents économiques montre que les convergences d'intérêts sont nombreuses:

- les consommateurs ont bénéficié jusqu'ici des bas prix à la consommation, même s'ils ont subi une forte hausse des prix en 83 et 85. Dans la période de crise économique, avec baisse des salaires réels, on ne peut pas dire, comme ailleurs, que les urbains ont été avantagés par rapport aux ruraux.

- les commerçants sont les principaux bénéficiaires de cette politique. Ils utilisent les avantages accordés au consommateur mauritanien (faible taxation des importations) pour importer à bas prix la farine de blé et les brisures de riz qu'ils réexportent vers les pays voisins en profitant de la protection que ceux-ci accordent à leurs producteurs. La réexportation par les circuits parallèles permet aux commerçants d'obtenir les devises (que ne peut leur offrir le secteur bancaire) nécessaires pour développer leurs activités d'importation (et importer d'autres marchandises que les céréales).

- les petits producteurs sont globalement victimes de la concurrence des importations. Toutefois, dans la principale région de production, proche de la frontière sénégalaise, leur situation n'est pas précaire car ils peuvent bénéficier de la protection accordée aux producteurs de l'autre côté de la frontière. Les grands producteurs-commerçants, quant à eux, ont bénéficié directement du soutien des prix accordé par l'Etat et aussi de la protection de l'agriculture sénégalaise lorsque le soutien national s'est montré insuffisant.

- l'Etat bénéficie des retombées fiscales des activités de réexportation. Certes la taxation des importations est faible, mais l'effet volume a des répercussions appréciables sur le trésor public (lors de son instauration en 83/84, la taxe à la consommation sur le riz importé -en partie réexporté- a rapporté 280 millions d'UM -Martin, 1986).

6.3. Les relations avec le marché mondial

La politique suivie a pour conséquence d'augmenter le volume de céréales importées dans la sous-région. La Mauritanie joue dans ce sens un rôle de relais du marché mondial pour les importations des pays de la zone franc voisins. Elle s'appuie pour cela sur les avantages comparés que lui confèrent sa façade maritime et l'habilité de ses commerçants, ainsi que sur la rente de situation que lui assure la protection de l'agriculture des pays voisins.

Pour ce qui concerne les céréales, il faut souligner que les produits de ce commerce de réexportation sont particuliers: la farine de blé de la CEE, fortement subventionnée à l'exportation ces dernières années, et les brisures de riz thaïlandaises, sous-produit qui peut être bradé en période d'excédents.

IV - ETUDE DU CAS DU MALI

1. CARACTERISTIQUES DU MALI

1.1. Caractéristiques générales

Le Mali se caractérise avant tout par sa superficie (1240000 Km2): c'est un des plus grand pays d''Afrique de l'Ouest et le plus grand pays Sahélien. Sa population (7 millions d'habitants ?) est faible, en regard de sa superficie. Elle se concentre dans les régions du Sud.

Le secteur agricole joue un rôle prédominant dans l'économie du pays (57 % du PNB et 86% de la main d'oeuvre active, source : STRYKER). Il est constitué en majeure partie par la production vivrière (mil, sorgho, maïs, paddy), l'élevage, et la production de cultures d'exportation (le coton et l'arachide).

Le Mali est donc, avant tout, un grand pays agricole. Mais le développement de sa production agricole n'a pas permis de combler un déficit alimentaire croissant, devenu maintenant structurel.

1.2. Les grandes tendances de la politiques agricole.

Les politiques nationales en matière de production vivrière, peuvent être divisées en trois phases :

1/ De 1960 à 1967, l'accent était mis sur la collectivisation de l'agriculture, des monopoles d'Etat ont été mis en place pour assurer la commercialisation et la distribution des produits de base. Ainsi, l'OPAM (Office des Produits Agricoles du Mali) a été créé en 1964. Le gouvernement espérait s'approprier de cette manière les bénéfices commerciaux pour faire baisser les prix à la consommation et financer les dépenses publiques de développement. Cette mobilisation de la masse paysanne n'a pas pu contrecarrer les effets induits de la baisse prononcée des prix réels payés aux producteurs, situation qui s'est caractérisée par une production stagnante et l'apparition de déficits alimentaires croissants.

2/ De 1968 à 1980, l'arrivée au pouvoir d'un nouveau Gouvernement (fin 1968) plus pragmatique, s'est illustrée par une tentative de libéralisation. Mais l'intervention des opérateurs privés comme commerçants agrées de l'OPAM dans la commercialisation des céréales n'a officiellement duré que l'espace d'une campagne. La restitution du monopole de l'OPAM n'a permis d'assurer que la commercialisation d'une faible partie de la production (20 à 40% de l'offre commercialisable). Un marché parallèle s'est développé. Ceci a abouti à la persistance des distortions du marché céréalier, la détérioration presque irréversible des conditions de fonctionnement de l'OPAM (déficits chroniques accumulés), la faible productivité des cultures vivrières et à l'accroisssement de la dépendance alimentaire.

Previous Page Blank

3/ A partir de 1981, le Gouvernement promeut un Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC) qui, à travers :

- la libéralisation du commerce des céréales,
- le partage des activités entre secteurs public et privé,
- l'utilisation de l'aide alimentaire et la création d'un Fonds Commun de Contrepartie (FCC),

vise à obtenir l'augmentation de la production vivrière. Ce projet à permis, entre 1981 et 1987 de libéraliser totalement la commercialisation des céréales locales ainsi que les importations céréalières. Il s'est traduit par une augmentation sensible des prix à la production et à la consommation. Toutefois, les dispositions pratiques à prendre pour permettre à l'OPAM d'assumer ses responsabilités (maintien de la stabilité des prix producteurs et égalité des prix consommateur sur toute l'étendue du territoire), n'ont pas été clairement définies. Et déjà, en mi-1986, année de bonne campagne agricole (et d'importations massives du fait de bas prix sur le marché mondial), l'OPAM était dans l'impossibilité d'assurer à la fois les niveaux de prix souhaités à la production et les prix à la consommation eu égard à la faiblesse de ses moyens financiers et des quantités commercialisées.

2. LE PROBLEME DE L'INFORMATION SUR LES IMPORTATIONS CEREALIERES

2.1. Caractéristiques et particularités.

Les importations de céréales sont constituées en majeure partie de riz (35% de brisures), de blé en grain et de maïs.

La connaissance du niveau d'importations dans un pays comme le Mali où les frontières sont très importantes et où les "portes d'entrée" sont nombreuses est difficile.

Les institutions concernées par la mise en oeuvre de la politique céréalière et de la collecte des informations sur les échanges céréaliers sont nombreuses et dépendent de Ministères et d'organismes différents (les Finances, l'Agriculture, les Donateurs, les Commerçants, ...). Chacune de ces institutions a une vision partielle du problème en fonction de ses préoccupations. Elles peuvent être par exemple intéressées par les revenus budgétaires ou préoccupées par l'écoulement des productions nationales. Ceci se traduit par des antagonismes lors des rencontres de la Commission de Suivi de la Campagne de Commercialisation d'une part et par une mauvaise circulation de l'information d'autre part.

Une conséquence fâcheuse a été l'exécution anarchique de certaines dispositions ayant entraîné des importations massives de céréales en 1986/87 qui ont perturbé le marché intérieur. En outre, un certain laxisme avait prévalu tant à l'octroi des licences d'importation par les Affaires Economiques qu'à leur apurement au cordon douanier. Conséquence : des chiffres officiels qui ne correspondent pas à la réalité. Toutefois, depuis la campagne 1987/88, on note le renforcement de la coordination visant plutôt au respect des décisions prises par la Commission qu'à la mise en place d'un cadre analytique donc de collecte de données. De ce fait, le problème des données de base reste entier.

2.2. Les différentes sources d'information.

2.2.1. La Direction Nationale des Affaires Economiques (DNAE).

Sous tutelle du Ministère des Finances et du Commerce, elle s'occupe, entre autres, de la conception et de la mise en oeuvre de la réglementation du commerce. Elle dispose pour ce faire de deux divisions techniques : la Division du Commerce Extérieur et la Division du Commerce Intérieur et des Prix.

La première est chargée de l'octroi des titres d'importation (licences) après avis motivé de la seconde. Le dépouillement des licences devrait permettre de connaître régulièrement les intentions d'importations céréalières au Mali.

Le Commerce Intérieur est chargé du suivi de l'évolution de la tendance du marché et des prix. Ce suivi est fait sur la base d'une fiche de collecte des données remplie auprès des douanes, des opérateurs économiques et de l'Office National des Transports (ONT). Ces données permettent à la DNAE d'actualiser les planning de ravitaillement établis en début de campagne de commercialisation. Aucune publication n'est faite.

2.2.2. La Direction Nationale des Douanes (DND).

Elle est également rattachée au Ministère des Finances et du Commerce et dispose d'une division "statistiques" qui a mis en place, depuis quelques années, un système informatique : le Système Douanier Automatisé (SYDONIA).

Ce service est chargé du traitement des informations relatives à l'apurement des licences d'importation. Les données ne peuvent être disponibles qu'à la fin de chaque année civile, contrairement aux pratiques des autres institutions concernées, qui raisonnent en termes de campagnes de commercialisation (octobre/ septembre). Par exemple, les données de 1987/88 ne sont toujours pas disponibles. Pour les obtenir, il faut procéder soi même au dépouillement manuel des documents d'importation. Ceci-dit, tous les ans, un annuaire statistique est établi incluant volumes, valeurs, et qualité de tous les produits faisant l'objet d'importations et d'exportations. L'annuaire n'est pas diffusé, il est consulté sur place.

Tableau N°14

ESTIMATION DES IMPORTATIONS DE CEREALES AU MALI
SELON LES SOURCES NATIONALES
1978/1979 - 1986/87

(en tonnes)

ANNEES	importations commerciales				aide alimentaire (source OPAM)				importations totales				
	OPAM	secteur privé (1)		secteur privé (2)									
	riz	blé	riz	riz	sorgho	maïs	blé	riz	blé	riz (3)	riz (4)	sorgho(5)	maïs(6)
1978/1979	15400	25000	40420	80000	14950	34700	3400	5300	28100	61120	100700	14950	34700
1979/1980	20000	25000	43720	85000	0	10400	6000	3000	31000	66720	108000	0	10400
1980/1981	12500	25000	53040	115000	0	24000	9800	3000	34800	68540	130500	0	24000
1981/1982	10900	30000	30000	125000	0	31500	6750	15450	36750	56350	151350	0	31500
1982/1983	0	16000	82000	112000	17150	24400	14050	26600	30050	108600	138600	17150	24400
1983/1984	11500	20000	131000	155000	11000	60400	14150	41550	34150	184050	208050	17600	60400
1984/1985	3700			103000	20150	104200	13050	63050	13050	66750	169750	214250	108200
1985/1986		500		112000	6350	29500				0		6350	29500
1986/1987		8115		14000	0	4400				0		0	4400

(1) source : donateurs
(2) source AMSELLE : "Politique nationales et réseaux transnationaux"
(3) : OPAM + Aide alimentaire + secteur privé, source donateurs
(4) : OPAM + Aide alimentaire + secteur privé, source AMSELLE
(5) : aide alimentaire et importations commerciales de l'OPAM pour 83/84 et 84/85

2.2.3. Entrepôts du Mali en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Togo (EMACI, EMASE, EMATO).

Ils sont chargés de la gestion de toutes les importations et exportations du Mali en transit aux ports d'Abidjan de Dakar et de Lomé. Le croisement des données disponibles au niveau de ces entrepôts et de celles des statistiques douanières pourrait fournir une indication assez précise sur le niveau réel des transactions. En effet, les volumes déclarés en transit au niveau de ces ports peuvent être, en fraude, écoulés sur place ou dirigés sur d'autres pays limitrophes. Pareillement, les chiffres officiels aux postes frontaliers peuvent être minorés pour des raisons de spéculation fiscale.

2.2.4. l'Office Statistique des Communautés Economiques au Mali (OSCE).

Il regroupe toutes les statistiques relatives aux échanges céréaliers disponibles au niveau de l'OPAM et des donateurs. Ces statistiques servent à l'élaboration de documents de travail.

2.2.5. Le Programme Alimentaire Mondial (PAM)

Il effectue un suivi de l'aide alimentaire (données provisoires et définitives) par opération. Son travail est facilité par les accords établis dans le cadre du PRMC. Contrairement à certains pays sahéliens, le PAM au Mali, ne suit par les importations commerciales.

2.2.6. Les opérateurs privés.

Les données recueillies auprès des importateurs ne fournissent des informations que sur les importations privées. Elles ont été relevées, de manière ponctuelle par l'intermédiaire d'interview réalisés par J.L. Amselle ([13]). La méthode de collecte n'est pas explicitée dans l'étude.

2.3. Comparaison des données recueillies au cours de la mission et des séries issues de l'inventaire.

Les informations recueillies au cours de la mission sont présentées dans le tableau n° 14. Elles sont comparées aux données issues de l'inventaire des sources internationales d'information sur le commerce extérieur des céréales (voir tableaux n° 15, 16 et 17). Rappelons que cet inventaire permet de confronter les informations issues de déclarations d'exportations (CNUCED/2, FAO/DPCI, CIB) à celles issues de déclarations d'importation (FAO/SSB, CNUCED/1) et aux estimations utilisant, entre autres, les modèles économétriques (FAO/SMIAR, USDA).

---

[13]/ Amselle J.L. : "Commerce frontalier, échanges régionaux et sécurité alimentaire"

La configuration d'ensemble des données présentées, laisse apparaître une incohérence globale entre les sources qui se caractérise de la manière suivante :

- absence de tout recoupement entre les sources sur l'ensemble de la période et des produits,
- des rapprochements dans le temps entre certaines sources, à savoir : CNUCED2, FAO/SSB, USDA ;
- impossibilité de classer les sources en fonction des écarts entre les niveaux d'importation.

Par ailleurs, les sources ne peuvent être comparées avec les séries nationales que durant la période 1979-1985.

2.3.1. Comparaison des données recueillies au cours de la mission.

Du tableau N° 14 il ressort que les séries sur le riz issues des déclarations des importateurs privés se placent très en dessus des estimations faites par les donateurs et cela sans inversion de tendances, sauf en 1984/85. L'écart va du simple au double de 1978/79 à 1981/82. Les divergences se réduisent après.

Les explications de ces écarts proviennent des sources d'informations des donateurs. Au cas où les données seraient issues du dépouillement des documents douaniers, on pourrait retenir soit la possibilité d'importation du riz avec des licences levées pour d'autres produits, soit celles d'opérations spéculatives visant à réduire les taxes. Par contre, si des interviews ont eu lieu auprès du secteur privé, l'éventualité d'une rétention de l'information est plausible.

Par rapport à ce qui précède, il paraît justifié de retenir les chiffres de la source "opérateurs privés" dans la perspective d'une analyse. Ces données qui ne peuvent qu'être minorées (les commerçants sous estiment généralement le niveau de leur activité) ont l'avantage d'être plus proches de la réalité. Il faut rappeler qu'elles ne concernent qu'une partie des importations et qu'elles sont exclusivement relatives au riz.
Pour le blé, seule une estimation des échanges clandestins avec la Mauritanie pourrait permettre de connaître les quantités réellement consommées au Mali.

2.3.2. Comparaison des sources nationales et des séries issues des pays exportateurs (CNUCED/2, FAO/DPCI, CIB).

* Blé et farine de blé : ces deux produits sont pris ensemble car individuellement les séries sont très limitées.

La confrontation des quatre séries met clairement en exergue leurs divergences. La série CIB dépasse largement les autres sans inversion des tendances sauf en 1981 et en 1983 où elle passe en dessus respectivement de la FAO/DPCI et de la CNUCED/2. Sur l'ensemble de la période, la série nationale se place au dessous des autres.

Cette tendance pourrait s'expliquer par la déperdition due aux changements de destinations possibles qui peuvent intervenir lors des opérations de transit ou par la mauvaise estimation des quantités importées en dehors du circuit officiel et de celles non traitées par les Grands Moulins du Mali.

On note également des contradictions dans les tendances. Les séries CNUCED/2 ont crû trois années sur huit contre deux années sur cinq pour le CIB et quatre années sur six pour les sources nationales. Quant à la FAO/DPCI, la baisse est continue. D'autre part, les écarts entre les séries sont irréguliers. Par rapport aux séries des sources nationales, les écarts sont plus importants avec le CIB pendant la période concernée sauf en 1981 et en 1983.

* Le riz : Les séries des sources nationales dépassent de loin et de façon ininterrompue les autres séries. Cela pourrait indiquer que la réalité échappe énormément aux pays exportateurs. En effet, il peut y avoir des difficultés pour saisir certains types de transactions telles que les négociations des cargaisons flottantes. Il semble que pour réduire les délais d'approvisionnement, les opérateurs maliens traitent dans la majorité des cas avec les bateaux flottants. On peut donc conclure que les séries nationales sont plus fiables.

* Le maïs : ce produit entre au Mali presque uniquement sous forme d'aide alimentaire gérée par l'OPAM, même si les activités de certaines ONG et, lui échappent souvent. Aussi, par rapport aux réalités de terrain, les données nationales peuvent être jugées fiables. Les faits suivants justifient ce choix :

- l'évolution des importations est conforme aux conditions ayant prévalu dans le pays durant la période concernée ;
- jusqu'en 1986/87 le Mali a reçu du maïs sous forme d'aide alimentaire et la comparaison des séries année par année montre que les données relatives aux aides alimentaires reçues par l'OPAM et les autres structures concernées sont supérieures à celles des séries CNUCED/2 et FAO/DPCI. Deux exceptions apparaissent : en 1981 la CNUCED/2 déclare 31870 tonnes rentrées contre 24000 officiellement réceptionnées et en 1983, la FAO/DPCI affiche 33700 tonnes contre 24400 tonnes déclarées officiellement.

2.3.3. Comparaison entre sources "locales" et sources internationales utilisant les déclarations d'importation du Mali (CNUCED/1, FAO/SSB).

* Blé et farine de blé : La CNUCED semble avoir eu des problèmes de collecte car sa série se limite à deux données en 1979 et 1985. La comparaison n'est possible qu'entre la série FAO/SSB et la série nationale.

Ces deux séries affichent des similitudes dans les tendances même si d'une année à l'autre on note des différences significatives dans leur ampleur. En outre, les écarts sont assez irréguliers dans le temps.

D'autre part, quatre années sur sept, les séries nationales dépassent les séries de la FAO. Toutefois, en 84 et 85, les séries de la FAO s'envolent de façon spectaculaire. On peut aussi penser que les difficultés d'obtention des informations auprès des sources nationales (période de grands mouvements pour la gestion des aides alimentaires) ont amené la FAO à utiliser les données des pays exportateurs. On pourrait supposer que les sources nationales reflètent mieux la réalité, même si elles ne prennent pas en compte les importations clandestines de farine provenant de Mauritanie.

Tableau N°15

COMPARAISON DE DIFFERENTES SOURCES STATISTIQUES
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE RIZ
AU MALI

(en tonnes (en tonnes)

ANNEES	SERIES ISSUES DES PAYS EXPORT.		SERIES ISSUES DES SOURCES NATIONALES		SERIES D'ESTIMATION		SERIES NATIONALES	
	CNUCED 2	FAO DPCI	CNUCED 1	FAO SSB	FAO SMIAR	USDA	(1)	(2)
1970	5426		3000	14500		14500		
1971			10797	15000		15000		
1972	10300		27482	30545		30500		
1973	12593			45690		45700		
1974	14337		70992	65300		65300		
1975	5293		20080	20080		25300		
1976			105	107		100		
1977	65		57	[illegible]		100		
1978	8740		21724	20600		20600		
1979	613		19158	24400		24400	61120	100700
1980	3842			53126		53100	66720	108000
1981	519	0		23400		23400	68540	130500
1982	10015	7000	22144	71131		71100	56350	151350
1983	5796	15000	0	64750	162000	64800	108600	138600
1984	84768		0	256570	119000	256600	184050	208050
1985	103252	114000	0	114000	135000	115900	66750	169750
1986	42967	36700	0	129100	41000	129100		
1987	24		0		40000	0		
1988								

PERIODE DE REFERENCE : - année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; FAO/DPCI ; USDA
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR ; sources nationales

SMIAR = Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
DPCI = Direction des Produits et du Commerce International de la FAO
SSB = Service des Statistiques de Base de la FAO
CIB = Conseil International du Blé
USDA = U.S. Department of Agriculture
(1) sources nationales avec les importations privées estimées par les donateurs
(2) sources nationales avec les importations privées estimées par Amselle

Tableau N°16

COMPARAISON DE DIFFERENTES SOURCES STATISTIQUES
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE BLE ET FARINE DE BLE
AU MALI

(en tonnes)

	SERIES ISSUES DES PAYS EXPORTATEURS			SERIES ISSUES DES SOURCES NATIONALES		SERIES D'ESTIMATIONS		SERIE NATIONALE
ANNEES	CIB	CNUCED 2	FAO DPCI	CNUCED 1	FAO SSB	FAO SMIAR	USDA	
1970		12747		16697	16669		16700	
1971	9000	10204		16048	16561		16700	
1972	23000	9164		8096	13889		16700	
1973	13000	17930			18056		20800	
1974	5000	17758		51450	15278		15300	
1975	2000	6225		4164	48611		48600	
1976		4985		5949	22222		22200	
1977	24000	18589		23915	18159		18400	
1978	15000	28450		40006	25311		28200	
1979	30000	15824		11964	15722		15700	28400
1980	47000	31108		0	21919		30700	31000
1981	44000	46252	58289	0	31528		35000	34800
1982	43000	40749	44483	49711	38494		40500	38750
1983	32000	37701	37578	0	17900	28000	66500	30050
1984	54000	29463	33300	0	72503	56000	72500	34150
1985		57857	33428	0	57944	22000	57900	13050
1986		22009	38700	0	15772	28000	22000	
1987		16093		0		25000	0	
1988								

PERIODE DE REFERENCE : - année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; FAO/GSA ; USDA
- campagne agricole internationale (juillet/juin) : FAO/DPCI ; CIB
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR

REMARQUE : pour CNU1, CNU2, FDPC, FSSB le calcul a été effectué sur la base d'un taux de blutage de la farine de blé de 72%, pour les autres sources, les données sont obtenues directement

SMIAR = Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
DPCI = Direction des Produits et du Commerce International de la FAO
SSB = Service des Statistiques de Base de la FAO
CIB = Conseil International du Blé
USDA = U.S. Department of Agriculture

Tableau N°17

COMPARAISON DE DIFFERENTES SOURCES STATISTIQUES
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE MAIS
AU MALI

(en tonnes (en tonnes)

ANNEES	SERIES ISSUES DES PAYS EXPORT.		SERIES ISSUES DES SOURCES NATIONALES		SERIES D'ESTIMATION		SERIE NATIONALE
	CNUCED 2	FAO DPCI	CNUCSD 1	FAO SSB	FAO SMIAR	USDA	(OPAM)
1970	14851		0			2700	
1971	1095		4930	4930		4900	
1972	731		178			4900	
1973	22981		0	25000		25000	
1974	55609		67667	46000		46000	
1975	28469		0	28000		28000	
1976			0	2		0	
1977			0			0	
1978	17399		28074	17000		17000	
1979			2970			0	34700
1980	6000		0	6000		6000	10400
1981	31870	0	0	39400		39400	24000
1982	9000	8200	10203	33000		33000	31500
1983	5000	33700	0	36000	63000	36000	24400
1984	37660		0	51000	157000	51000	60400
1985	82918	27100	0	8900	66000	89000	108200
1986	17439		0	3000	23000	30000	29500
1987	0		0		10000	0	4400
1988							

PERIODE DE REFERENCE- année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; USDA ;
- campagne agricole internationale (juillet/juin) : FAO/DPCI
- campagne agricole nationale : FAO/SMIAR ; SOURCE NATIONALE

SMIAR = Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
DPCI = Direction des Produits et du Commerce International de la FAO
SSB = Service des Statistiques de Base de la FAO
USDA = U.S. Department of Agriculture

* **Le riz** : comme pour le blé et la farine de blé, les séries CNUCED/1 sont incomplètes. La comparaison des deux autres séries montre clairement la sous estimation des chiffres de la FAO/SSB.
Durant toute la période de référence, les séries nationales sont supérieures, sauf en 1984. Ceci s'explique par la non maîtrise, par les sources officielles, de l'ensemble des transactions menées ou effectuées par les opérateurs privés.

* Le maïs : la source CNUCED montre la même faiblesse qu'avec les autres produits. D'autre part les séries nationales semblent plus cohérentes et plus proches de la réalité. Rappelons que cette céréale est importée exclusivement par l'OPAM et dans la majorité des cas sous forme d'aide alimentaire.

2.4.Conclusion.

Dans le cas du Mali, l'estimation des flux d'importation constitue une tâche extrêmement difficile car on note un manque d'information sur toutes les opérations d'échanges non enregistrées par les services des douanes. Ces opérations non officielles sont généralement très importantes. Selon les autorités mauritaniennes, celles relatives aux réexportations frauduleuses vers le Mali, portant, entre autre, sur le riz et la farine de blé, ont dépassé 20.000 tonnes de riz en 1987.

Par ailleurs, les statistiques douanières, quoique fiables sur les transactions officielles peuvent être en marge de la réalité eu égards aux possibilités de spéculations lors des opérations de dédouanements.

Comme indiqué dans la section 2.3., les principales sources officielles d'information sur les flux sont les Affaires Economiques et les Douanes. Les Affaires Economiques disposent d'un relevé de toutes les licences autorisées et du suivi de leur niveau d'exécution. Quant aux Douanes, elles détiennent toutes les informations relatives à l'apurement des licences. Ces deux services servent alors de passages obligés et, le recoupement effectué à partir des données disponibles permettent d'avoir une idée sur l'ampleur des flux. Toutefois, les risques de sous estimation demeurent élevés compte tenu des possibilités de transactions soit en dehors des circuits officiels (commerce frontalier); soit avec la complicité des services compétents (pour des raisons de spéculation fiscale).

3. LES POLITIQUES DE MAITRISE DES ECHANGES CEREALIERS.

3.1. Politique générale.

3.1.1. Le système tarifaire.

Héritée de l'administration coloniale, la structure tarifaire du Mali est aujourd'hui très complexe et comprend divers types de taxes. Le Droit de Douanes (DD) est le droit de base par excellence auquel s'ajoute une taxe fiscale consolidée ou droit d'importation (DFI) et l'impôt sur les affaires et services (IAS).

Après l'indépendance, en 1960, la nécessité de multiplier les sources de revenus a poussé le Gouvernement à initier plusieurs autres taxes que la réforme de 1968 a consolidé dans la seule Taxe Fiscale d'Importation. Toutefois, depuis 1968, de nouvelles taxes ont été créées empirant la complexité de la structure tarifaire. Il s'agit de la taxe de l'Office de Stabilisation et de Régulation des Prix (OSRP) établie en 1972 et la Contribution pour Prestation de Services Particuliers à l'importation ou à l'exportation (CPS) établie en 1975 et qui est supposée alimenter le Fonds de Garantie destiné au paiement du service de la dette extérieure. Il y a également l'impôt spécial sur certains produits (ISCP) appelé couramment la taxe locale (TL).

De toutes ces taxes le DD, le DFI et la taxe OSRP sont considérées comme des taxes "extérieures c'est à dire des tarifs établis pour normalement réguler le commerce extérieur. Par contre, l'IAS, le CPS et la ATL sont en réalité des taxes internes, même si elles sont perçues à la frontière. Elles ne sont pas incluses dans les négociations et accords internationaux.

La pression fiscale des droits d'importation varie énormément en fonction des produits et des pays de provenance.Pour les importations provenant des pays hors de la CEAO, l'intervalle est de 5% (céréales) à 297% (boissons alcoolisées). Concernant les produits céréaliers importés à partir de pays de la CEAO, la pression fiscale est considérablement réduite avec la suppression des taxes douanières sauf pour la farine de blé qui est soumise a 5% de DFI (Cf. Tableau n° 18)

3.1.2. Administration de cette taxation

L'administration de cette taxation met en relation plusieurs services du Ministère des Finances et du commerce, dont principalement, les Affaires Economiques, les Douanes et l'ORSP ([14]).

La DNAE établit annuellement un programme d'importations et d'exportations (Programme IMEX). Toutes les transactions d'importations entrant dans le cadre de ce programme nécessitent une licence (délivrée par la DNAE).

La Direction Nationale des Douanes (DND) a la charge de collecter toutes les taxes à l'importation. Les recettes effectuées sont reversées au Trésor Public.

L'ORSP rentre dans le circuit car il prélève une taxe fixe par unité de produit importé perçue en son nom. Habituellement, ces recettes servaient à subventionner les prix à la consommation de produits importés jugés de première nécessité. Toutefois, dans le cadre du Programme de Restructuration de l'Economie, la taxe OSRP a été intégrée dans le budget national.

---

[14] / Office de Régulation et de Stabilisation des Prix

3.1.3. Politique des prix

Pour sauvegarder le revenu de certains groupes sociaux et accroître la production de céréales pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire, le gouvernement a tenté de réguler le marché céréalier, par l'intermédiaire de l'OPAM en fixant des prix officiels à la consommation et à la production. Cette régulation s'est caractérisée par sa grande rigidité qui allait à l'encontre de trois réalités bien connues du Mali :

- le caractère aléatoire de la production,
- l'existence d'un marché parallèle très actif doté d'une grande souplesse d'adaptation à l'évolution du marché,
- l'élévation progressive du prix à la consommation de la récolte à la soudure.

Ainsi, face à la persistance de grandes distorsions du marché, aux difficultés croissantes pour financer les déficits financiers de l'OPAM, à la médiocrité des performances de la production et à la dépendance alimentaire croissante, le gouvernement a lancé, à partir de 1981, le Programme de Restructuration du Marché Céréalier, dans le but de libéraliser progressivement la commercialisation des céréales. Cette réforme a eu pour conséquence une augmentation progressive des prix officiels : augmentation de 6 à 8% par an pour les prix à la production des céréales secondaires et du riz ; et respectivement, 12 et 7% pour les prix à la consommation.

Par ailleurs, l'écart entre les prix officiels à la consommation et ceux du marché s'est considérablement réduit, (sauf en 1983 et 1985 avec le gel des prix officiels et la sécheresse de 1984). L'écart a été éliminé dans le cas du riz avec la prise en compte des coûts de production du riz de l'Office du Niger et l'administration du prix du riz importé au régime de l'homologation souple (voir paragraphe 3.2.).

3.2. Politiques par produits

3.2.1. Le riz

* Conditions d'importation

Jusqu'en 1981, l'OPAM avait le monopole des importations de riz et des céréales traditionnelles qui était exécuté suivant un planning prévisionnel établi en fonction de l'offre et de la demande de céréales. Toutefois, les opérateurs privés pouvaient lever des licences contingentaires. Les taxes perçues portaient sur la sacherie et non sur le produit (voir tableau 18)

Depuis 1981, l'importation du riz a été libéralisée (avec maintien des licences contingentaires). Les diverses taxes à l'importation sont perçues tant sur la sacherie que sur le produit. Le système rigide de fixation des prix à la consommation a été aboli en 1986 et remplacé par le système d'homologation souple sous lequel les opérateurs sont libres de déterminer leur prix mais sur la base d'une marge pré-établie (15% du prix de revient frontière).

Cette libéralisation, couplée à des bas prix sur les cours mondiaux a placé les importations en concurrence directe avec la production locale. En effet, en 1985-86, alors que le cours mondial était à son plus faible niveau depuis 1971 et malgré la restauration de taxes à l'importation, le recours au riz d'importation a dépassé les besoins réels du pays, entraînant une mévente généralisée du riz de production locale. En octobre 1986, le gouvernement a décidé de fermer ses frontières aux importations de riz. Cette mesure est devenue effective en mars 1987.

En avril 1988, le Gouvernement, en rapport avec les donateurs a, par ailleurs, commandité une étude relative aux dispositions de maîtrise des importations de riz. En plus du maintien des taxes douanières à 32%, on envisageait la transformation de la taxe OSRP en une taxe variable, taxe qui protégerait la production locale contre les variations du cours mondial. Le principe de cette taxe était d'obtenir une parité entre le prix de revient passage frontière et le prix domestique sortie usine. Des difficultés d'application sont vite apparues : les conditions juridiques ne sont pas réunies, le niveau actuel des cours mondiaux rendrait cette taxe nulle et priverait ainsi le Gouvernement du revenu sur la taxe OSRP.

Toutefois, les importations de riz ont été à nouveau autorisées à partir de juin 1988. La base taxable du riz importé a été réajustée à 80 F CFA/kg et les autorisations d'importions accordées aux opérateurs privés se font suivant le jumelage importation/production dont les critères sont :

1/ un engagement d'enlèvement de la production locale correspondant au niveau des importations, avec garanties bancaires ;
2/ un contrat avec une unité nationale de production (Office du Niger, Opération Riz Ségou, Opération riz Mopti) avec caution bancaire ou nantissement ;
3/ l'existence d'un stock et l'acheminement au Mali dans les délais requis.

Les exportations de riz sont libres mais sont soumises à une autorisation préalable délivrée en fonction des conditions du marché local.

* Politique de prix

- Prix producteurs et prix consommateurs.

La situation qui prévalait avant les mesures de fermeture temporaires des frontière se caractérisait par une mévente de la production locale entraînant le bradage à des prix nettement inférieurs aux prix minimums garantis à la production (25 à 30 F CFA/kg au lieu de 70 F CFA/kg, selon les sources locales). Après les dispositions de 1987, le paddy était le plus souvent acheté par les commerçants privés à un prix supérieur au prix minimum garanti (jusqu'à 90 F CFA/kg au lieu de 70 F CFA/kg).

Tableau N°18

MESURES DE MAITRISE DES ECHANGES CEREALIERS

PAYS : MALI

TYPES DE MESURES	BLE	MAIS	RIZ	MIL-SORGHO	FARINE DE BLE	PAYS PARTENAIRE
IMPORTATIONS						
VALEURS MERCURIALES						
DROIT DE DOUANE SUR PRIX CAF	0% 5%	0% 5%	0% 6%	0% 5%	0% 5%	CEAO hors CEAO
DROIT FISCAL SUR PRIX CAF	5% 5%	0% 10%	0% 10%	0% 10%	5% 5%	CEAO hors CEAO
TAXES PARATARIFAIRES SUR PRIX CAF						
CONTRIBUTION PREST. DE SERVICE	5%	5%	5%	5%	5%	tous
TAXE SUR PRIX CAF DEDOUANE * IAS (1)	11,1% 11,1%	25% 25%	0% 11,1%	11,1% 11,1%	11,1% 11,1%	CEAO hors CEAO
TAXE SPECIFIQUE * Taxe OSRP (2)	5000 F CFA/tonne	5000 F CFA/tonne	5000 F CFA/tonne	5000 F CFA/tonne	5000 F CFA/tonne	tous
REGIME	Contingentements Licence préalable	Contingentements Licence préalable	Contingentements Licence préalable	Contingentements Licence préalable	Contingentements Licence préalable	hors CEAO tous
CONDITIONS D'IMPORTATION						
EXPORTATIONS						

(1) Impôt sur les Affaires et les Services
(2) Office de Stabilisation et de Régulation des Prix

Depuis mi-1987, on assiste donc à une sécurisation progressive des revenus des producteurs au détriment, bien sûr, des consommateurs. Le niveau des prix sur le marché, basé sur le prix de référence que constitue le riz de l'Office du Niger, est resté élevé. En septembre 1987 déjà, une augmentation sensible des prix à la consommation (de 165 à 250 F CFA/kg.) était constatée. En octobre 1988, ils étaient de 191 F CFA/kg pour le riz brisure (BB) et 210 F CFA/kg pour le RM40 (40% de brisures).

- prix à l'importation.

Depuis 1986, les cours du riz sur le marché mondial ont subi une hausse sensible comme l'indique, ci-après, les prix CAF port africain :

(en F CFA)

	octobre 1986	octobre 1987	octobre 1988
Riz brisure	55000	81000	89000
ORM 35	63500	91000	103000

La hausse moyenne est de 70% depuis 1986. Mais, selon les prévisions des experts, les cours mondiaux devraient se stabiliser au cours de prochains mois, avec les nouvelles récoltes, même si, elles s'avèrent moins bonnes que l'année dernière.

Le fait important à noter, est qu'avec le rétablissement, en 1987 de la taxation sur le riz importé et la détermination, en mars 1988 d'une base imposable plus élevée en fonction des prix de l'Office du Niger, le riz importé revient en moyenne au prix de 180 F CFA/kg, hors marges, à Bamako à l'heure actuelle.

3.2.2. Autres céréales.

Ces importations concernent essentiellement le maïs et le blé. Elles sont soumises aux mêmes conditions tarifaires que le riz importé. Toutefois, elles n'assument pas le principe du jumelage.

Le Mali n'importe le maïs qu'en période de pénurie alimentaire et généralement par le canal de l'OPAM. Quant au blé, les Grands Moulins du Mali détiennent de facto, le monopole de production de la farine et de ce fait, aucune licence n'est accordée aux autres opérateurs.

4. CONCLUSION

4.1. Impact des politiques sur les flux

Comme signalé plus haut, les importations massives de riz avant 1986, ont eu comme conséquences l'engorgement du marché national et une accentuation de la concurrence avec la production locale. Toutefois, la suspension, intervenue en mars 1987 va entraîner des tensions vives dans le ravitaillement des marchés. Ainsi, les importations sont passées de 135250 tonnes en 1986 à 16090 tonnes en 1987. Malgré l'octroi d'autorisations d'importations en juin 1988, les tensions sont restées vives.

Le bilan d'exécution des titres d'importation de 1988 (65.000 tonnes) reflète des difficultés :

- seul 7 opérateurs ont entièrement exécuté les importations prévues à hauteur de 14021 tonnes,
- au 30 septembre 1988, 18300 tonnes seulement avaient été effectivement importées,
- douze opérateurs n'ont rien exécuté sur les 8094 tonnes prévues, sept d'entre eux ayant toutefois engagé les formalités bancaires.

Néanmoins, il semble que la fraude sur le riz s'est fortement atténuée avec les tensions sur le marché international et l'amélioration du système de ravitaillement. Par contre, certains opérateurs, incapables d'importer du riz, cherchent à "vendre" leurs titres.

4.2. Impact sur les différents secteurs socio-économiques.

4.2.1. Les consommateurs

Ils apparaissent clairement comme étant les parents pauvres de l'évolution de la politique de maîtrise des échanges. En effet, jusqu'aux années 1980, la préoccupation majeure du gouvernement, était de protéger le pouvoir d'achat du consommateur en appliquant des prix abordables, constants dans le temps et dans l'espace. Ainsi, pour le riz, les prix ont pu être maintenus à un bas niveau grâce aux importations et une péréquation nettement positive malgré les coûts d'acheminement des ports aux frontières. Mais, les réalités économiques en ont décidé autrement. La mise en place du PRMC a permis une augmentation des prix officiels du riz de 7% par an de 1981/82 à 1985/86 (l'augmentation était de 32% par an pour les céréales secondaires). En outre, le niveau et le rythme des ajustements de salaires, en termes réels, ont diminué de plus de 5 % (rapport Berg)

Selon Humphreys, les consommateurs du marché officiel ont plutôt bénéficié du PRMC; malgré l'augmentation des prix de vente de l'OPAM, du fait de l'aide alimentaire programmée. Par rapport aux prix de marché de la production locale et des importations commerciales, le total des transferts vers les consommateurs a augmenté (plus de 20 million de dollars en 1984/85). toutefois, ce marché ne touche qu'une faible part de la population. Aussi, la grande augmentation des prix du riz, à partir d'avril 87, a engendré une certaine augmentation de la part des céréales locales dans les repas quotidiens des consommateurs bamakois.

4.2.2. Impact sur les producteurs et la filière de production locale.

Depuis la fermeture des frontières aux importations de riz, on note une amélioration nette de la capacité de fonctionnement des décortiqueuses privées, aidant ainsi à l'écoulement du paddy. De même, les importateurs privés de céréales investissent dans la production locale par l'achat ou la prise en gestion de décortiqueuses du paddy. Le producteur de riz à également bénéficié d'une augmentation des prix officiels à la production appliquée aux ventes obligatoire. De même, le régime du jumelage, sur la base du prix de référence déterminé par les coûts de production du l'Office du Niger, devrait garantir davantage de débouchés pour la production locale et permettra ainsi de stabiliser le revenu des producteurs rizicoles.

La protection du riziculteur par rapport aux importations a donc porté ses fruits dans le cas du Mali. Néanmoins, il est encore tôt pour porter un jugement sur la politique mise en place par le Mali et de nombreuses questions restent encore sans réponses : quel sera l'impact de la protection de la riziculture sur le revenu des producteurs de céréales secondaires ?, est-ce que la sécurisation du revenu du producteur rizicole conduira à un accroissement de la production nationale ? L'observation de la prochaine campagne de commercialisation fournira certainement de nombreux éléments de réponses.

4.2.3. Impact sur les recettes budgétaire

Les importations de riz ne constituaient pas, jusqu'en 1985, une source de revenus importante pour l'Etat car ce produit était exonéré de droits d'entrée. Cette situation s'est traduite durant la campagne de commercialisation 1985/86 par des importations massives avec des conséquences désastreuses sur la situation de l'OPAM, des ODR et sur l'ensemble du système bancaire, malgré le soutien apporté par le PRMC.

De mi-86 à mi-88, le rétablissement des taxes douanières apportait à l'Etat de 31 à 43 FCFA/kg sur les importations de riz. A partir de 1988, le réajustement de la base taxable à 80 F CFA/kg a été une alternative de taille à la taxe variable et au maintien tant des droits d'entrée que de la taxe OSRP (5 FCFA/kg de riz).

4.2.4. Impact sur l'économie

Il n'a pas été possible à la mission de disposer d'indications précises sur l'impact des mesures sur la balance des paiements. Dans tous les cas, il ressort que la production rizicole est fortement protégée. Le risque lié à ce comportement serait de développer une production inéfficiente et coûteuse au dépend d'activités plus efficientes qui pourraient accroitre les rentrées de devises. Le gouvernement malien en est conscient et s'attèle à la mise en oeuvre de mesures d'accompagnement permettant l'amélioration des conditions locales sur le marché national à savoir :

- compression des coûts de production en vue d'une amélioration de la productivité
- amélioration des conditions d'écoulement du riz local par la libéralisation totale du commerce du riz et la motivation des opérateurs privés à investir dans l'industrie de transformation des produits locaux.

DEUXIEME PARTIE

ELEMENTS D'ANALYSE COMPAREE

I - COMMENTAIRES SUR LA QUALITE DE L'INFORMATION

La confrontation des deux démarches "inventaires" et "études de cas" permet d'apporter des améliorations sensibles dans deux directions : celle de l'information proprement dite et celle de l'analyse des réalités socio-économiques qui sous-tendent les échanges céréaliers et l'élaboration des politiques. Ainsi, l'observation "de terrain" s'inscrit souvent en complément des inventaires effectués sur une base documentaire : elle permet de comprendre les divergences et les similitudes, et d'en proposer une explication

1. Connaît-on les politiques mises en place pour maîtriser les échanges céréaliers ? :

A la suite du travail d'inventaire et des études de cas, de nombreuses questions restent posées. Elles sont liées certes au manque de temps disponible à la fois pour les inventaires et pour les missions. Mais il s'agit aussi souvent d'un problème de définition des termes employés, particulièrement dans le cas des mesures non tarifaires.

Toutefois, il est important de signaler que les deux approches sont, sous plusieurs angles, complémentaires :

- Les informations obtenues par l'inventaire sont généralement précises, elles permettent donc d'apporter des compléments intéressants aux informations recueillies au cours d'une mission, souvent par l'intermédiaire d'interviews. Cette précision conduit à poser de nombreuses questions quant aux termes employés. Dans le cas du Sénégal, par exemple, il est important de préciser que la CPSP n'a que le monopole sur les importations de riz brisé, et que les importations de riz entier peuvent être autorisées.

- La confrontation permet une meilleure compréhension de l'intervention d'un Etat en lui associant la rationalité de(s) l'opérateur concerné(s) (Etats, commerçants, consommateurs, producteurs) et les enjeux - contradictoires ou conflictuels - entre ces différents opérateurs.

Par exemple, si la Gambie s'est engagée dans une voie de libéralisation totale du marché céréalier couplée à une réduction des mesures tarifaires, c'est d'une part pour se décharger des subventions importantes accordées à la production comme à la consommation, mais c'est aussi (et peut-être surtout !) pour tirer un meilleur parti du marché de son voisin sénégalais par le biais des réexportations.

Au Mali, la prohibition momentanée des importations ne peut pas être dissociée du contexte de production locale, d'importations clandestines, ou d'organisation de la commercialisation.

Previous Page Blank

- Cette confrontation a également pour avantage de re-situer la (les) mesure(s) à un moment précis ainsi que dans une séquence de temps plus longue et de savoir si elle est appliquée ou non, point très difficile à obtenir à partir d'un travail d'inventaire. Par ailleurs, l'inventaire permet de reconstituer "l'historique " des politiques dans le temps.

On sait qu'au Mali, la proposition de taxes variables faites par les donateurs du PRMC ne correspond pas aux préoccupations budgétaires. Elle intervient dans le cadre d'un programme de relance de la production riziccle irriguée : libéralisation de la commercialisation, amélioration de la rentabilité de la filière, réhabilitation des périmètres irrigués. De ce fait, elle a été mise en oeuvre (en tout cas provisoirement) sous la forme d'une augmentation de la base taxable du riz d'importation.

- Les interviews effectuées au cours des missions (ainsi que la plupart des sources d'information), ne permettent pas de reconstituer l'historique des interventions de l'Etat. Même si, sur ce plan, l'inventaire est encore très imparfait, il fournit de nombreuses informations intéressantes : il montre dans le cas du Sénégal et de la Gambie, l'évolution du système tarifaire qui tend à se simplifier dans les deux cas.

2. Connaît-on les flux d'importation de céréales des pays étudiés ?

2.1. L'inventaire et les études de cas sont complémentaires.

La confrontation des deux démarches inventaire et analyse "de terrain" apparaît ici aussi complémentaire. Elle est quelque peu paradoxale. En effet, d'une part elle rend plus complexe la question en apportant d'autres sources d'information (publiques, privées) même si celles-ci sont fragmentaires et partielles ; mais en même temps, elle permet d'approcher les ordres de grandeur "probables" et de comprendre le cheminement des flux (de leur origine première à leur destination finale).

Le travail de terrain apporte deux éléments complémentaires importants :

- une idée sur la qualité et la nature des produits céréaliers (riz brisé et riz entier, par exemple), aspects que l'inventaire délaisse totalement

- une meilleure compréhension des filières de commercialisation, des logiques production/consommation pour chacun des produits. Cette compréhension fournit de nombreuses indications sur la validité des informations. Dans le cas de la Gambie et de la Mauritanie, il est primordial de relier l'importance des flux (riz et farine de blé), aux bilans alimentaires des pays et aux politiques des pays voisins. Ainsi, l'écart entre les déclarations d'exportation et les déclaration d'importations s'explique par la non prise en compte par les importateurs du commerce de réexportation clandestin.

- la mise en valeur des relations entre les informations de l'inventaire et celles relatives aux productions nationales, aux niveaux de consommations.

2.2. Connait-on les flux de réexportation clandestins ?

Dans le cas de la Gambie et de la Mauritanie, l'inventaire couplé au travail de mission, a fournit quelques éléments permettant de distinguer la part destinée à la réexportation; au transit de celle destinée à la consommation nationale ; voire même d'appréhender les flux non déclarés et enregistrés.

Prenons l'exemple de la Gambie : l'estimation maximum pour les quantités de riz importées en 1986 (estimation à partir des déclarations d'exportation) est de 121.000 tonnes. Sachant que la consommation est, au maximum de 70.000 tonnes et que la production locale dépasse rarement 15.000 tonnes de riz, ont peut estimer que les réexportations de riz gambiennes peuvent atteindre facilement 65.000 tonnes de riz. Cela est loin de beaucoup d'estimations : 30.000 tonnes selon les autorités gambiennes, 45.000 tonnes selon les autorités sénégalaises.

3. Peut-on mettre en relation les flux et les politiques ?

Bien souvent, il est possible d'expliquer de nombreuses variations dans les flux :

- par les politiques mises en place par les pays (cas de la prohibition des importations de riz au Mali),

- par les politiques mises en oeuvre par les pays voisins,

- par l'évolution des prix mondiaux.

En ce qui concerne l'évolution des prix, le travail de la mission s'est heurté à la difficulté d'estimer les prix de marchés réellement appliqués, que ce soit les prix d'importation ou les prix à la consommation et à la production.
Il a néanmoins permis d'aborder les questions de prix de façon plus pragmatique en intégrant mieux la diversité des situations dans le temps et dans l'espace : diversité des importations selon la provenance, la qualité des produits, le cadre de ces échanges.

Le prix CAF, par exemple, est souvent considéré de façon normative, pour évaluer un prix de référence servant à estimer les avantages comparés d'une production locale. Or, des variations importantes peuvent intervenir dans ces prix CAF :

- les importations sont essentiellement constituées de "sous-produits du marché mondial (riz brisé ([15])) ou de produits hautement subventionnés (dans le cas de la farine de blé) ;

---

[15]/ Le prix de riz brisé se négocie en fonction des disponibilités de riz entier sur le marché mondial. Il est en général environ 60% moins cher que le riz entier

- les prix varient de manière importante en fonction des conditions d'achat: contrats de gré à gré, de gouvernement à gouvernement, appels d'offres, conditions de crédits, etc...;

- il varie aussi en fonction des conditions d'approvisionnement : achat sur des bateaux flottants, affrètement de bateaux, achat directement dans le pays exportateur, etc...

4. Conclusion

Ces grandes séries de constat, très générales, montrent que la confrontation d'un inventaire effectué sur une base essentiellement documentaire et d'un travail "de terrain" réalisé par l'intermédiaire de missions est indispensable pour consolider les informations et en donner les principales interprétations. Concrètement, elle peut être envisagée de deux façons différentes : soit par des missions comme celles qui ont été effectuées pour les quatre études de cas, soit grâce au fonctionnement d'un réseau qui comprendrait, au niveau des pays, des interlocuteurs permanents (institutions ou personnes physiques). Ces deux modalités ne sont pas incompatibles et sont à mettre en oeuvre dans le cadre d'une dynamique de réflexion globale autour de ces deux thèmes "espace régional" et "échanges céréaliers".

Au-delà de ces aspects, il y a lieu de reconnaître les limites de cette confrontation. Celle-ci peut en effet apporter des éléments précis d'information sur certaines données (volume des réexportations, ...), aspects qui doivent faire l'objet d'approches plus spécifiques.

II - ELEMENTS D'ANALYSE COMPAREE DES POLITIQUES DE MAITRISE DES ECHANGES EXTERIEURS DE CEREALES DE LA GAMBIE, DU SENEGAL, DE LA MAURITANIE ET DU MALI

L'hypothèse qui nous amène à comparer les politiques des 4 pays retenus pour l'étude de cas est celle communément admise: pour qu'un espace régional puisse prendre forme face au marché mondial, il faut que les politiques des pays qui le constitueront s'harmonisent progressivement.

On cherchera donc à voir, dans un premier temps, si les politiques des pays étudiés vont ou non dans le sens d'une harmonisation entre elles. On tentera également d'analyser l'efficacité des instruments de maîtrise des échanges extérieurs ainsi que les écarts entre politiques affichées et politiques réellement appliquées. Dans un deuxième temps, on regardera si les similitudes ou les divergences entre ces politiques constituent un stimulant ou une entrave à la dynamique de l'espace régional et on essayera de montrer quel est le sens de la dynamique engagée dans le sous-espace régional constitué des 4 pays étudiés.

1. LA COMPARAISON DES POLITIQUES

1.1. Des politiques aux objectifs différents

La sécheresse de 1973/1974 aboutit, dans les quatre pays, à la formulation de politiques céréalières nettement plus consistantes qu'auparavant, dont les objectifs sont relativement proches. Il s'agit, face à la croissance rapide des importations, de stimuler la production et la commercialisation des céréales locales, tout en préservant le revenu des consommateurs.

Ces politiques, bien que présentant des mécanismes spécifiques à chacun des pays, reposent sur deux principes communs :

- le soutien de la production nationale (prix garantis, ...) et la subvention de la consommation à partir des recettes procurées par les exportations (arachide au Sénégal, coton et arachide en Gambie, coton au Mali, minerai de fer et produits de la pêche en Mauritanie) ;

- la création, ou le renforcement, d'organismes publics qui disposent de larges prérogatives dans l'organisation du commerce des céréales, que celles-ci soient importées ou produites localement.

Moins d'une décennie plus tard, la détérioration du taux d'autosuffisance en céréales sanctionne l'échec relatif de ces politiques. Ces résultats médiocres, combinés à la baisse des cours internationaux des matières premières exportées et aux pressions, en faveur d'une libéralisation des politiques, exercées par la Banque Mondiale et le F.M.I. (dans le cadre de la négociation des prêts d'ajustement structurel) conduisent, au début des années 1980, à une révision des politiques céréalières appliquées par ces quatre pays.

Le contexte commun dans lequel ces réorientations se sont opérées conduit alors, raisonnablement, à envisager un renforcement de la convergence des politiques céréalières de ces quatre Etats voisins. Or, l'examen des objectifs affichés par les politiques de chacun de ces pays (sans considérer les mesures effectivement appliquées, abordées plus loin) met en évidence, au contraire, un processus de différenciation :

- Gambie: libéralisation (du commerce, des prix, des importations et du taux de change) afin de faire jouer les avantages comparatifs, notamment ceux qu'apportent le port de Banjul ;

- Sénégal: relance de la production par la protection, tout en préservant le revenu des consommateurs ;

- Mauritanie: stimulation de la production de riz par une protection (qui part d'un niveau plus bas que celle du Sénégal) tout en maintenant les prix à la consommation à un niveau relativement bas ;

- Mali: protection relativement forte, renforcée par l'enclavement, accompagnée d'une libéralisation de la commercialisation interne qui entraîne une augmentation des prix à la consommation.

1.2. Les instruments des politiques de commerce extérieur

Les outils d'intervention sur les importations ou sur les exportations de céréales, varient de manière importante selon les pays visités en fonction des objectifs affichés. Ainsi, chaque pays peut être caractérisé, de manière schématique, par une "palette" d'interventions visant à maîtriser les échanges. Cette "palette" est en fait la résultante de l'évolution des politiques dont les objectifs ont évolué dans le temps.

1.2.1. Caractéristiques des outils utilisés, par pays.

* La Gambie

Conformément aux conditionnalités des politiques d'ajustement structurel dans le cadre de la libéralisation de son économie, elle a supprimé la majeure partie des mesures non tarifaires (licences, autorisations préalables,..;). De fait, l'intervention de l'Etat pour maîtriser les importations se réduit à des mesures tarifaires simplifiées. C'est le taux de change de la monnaie qui doit, de lui même, contribuer à l'équilibre de la balance des paiements.

* Le Sénégal

Il utilise principalement deux outils : la réduction du nombre d'opérateurs intervenant dans les importations céréalières (monopole, autorisations préalables ou protocoles d'accord) ; ainsi que la fixation de prix officiels à la consommation et à la production. Ces prix sont stabilisés par un mécanisme de péréquation. Dans ce système, l'outil tarifaire ne répond plus qu'à une logique budgétaire interne au gouvernement et ne sert pas à établir une protection de la production locale vis à vis des importations.

* Le Mali

Au Mali, la fixation des prix à la consommation étant abandonnée et les importations de riz étant libéralisées, c'est un ensemble d'outils qui est utilisé par le gouvernement pour protéger la production locale : un système tarifaire assez lourd et complexe, un contrôle non tarifaire : contingents avec licences d'importation, jumelages (obligation pour l'importateur d'acheter une partie du montant des importations en production locale); prix soutenus à la production.

* La Mauritanie

Elle utilise des outils variés pour maîtriser les échanges : protection tarifaire (mais avec des taxes réduites), protection non tarifaire (licences, monopole pour le riz), fixation des prix à la consommation; taux de change.

1.2.2. L'évolution des outils dans le temps

Malgré la diversité des outils utilisés en fonction des différents objectifs, il est possible de dégager certaines évolutions communes au quatre pays, ou à la majeure partie d'entre eux :

- les interventions tarifaires tendent à prendre une part de plus en plus importante dans le cadre de la libéralisation des importations (Mali, Gambie), les systèmes tarifaires peuvent se matérialiser par un système complexe de droits et de taxes (statistiques, fiscales, droits d'importations,...) qui s'appliquent avec un système de préférence selon les pays d'origine; mais la tendance générale est à la simplification de ces systèmes (cas du Sénégal et de la Gambie) ;

- les mesures non tarifaires ont tendance à perdre de leur importance, toujours dans le cadre de la libéralisation (suppression de monopoles); bien que, mis à part en Gambie, elles demeurent toujours très importantes.
- les mesures de restriction quantitative sont utilisées de manière ponctuelle (prohibitions, contingents); particulièrement depuis une période récente, pour tenter de freiner la flambée des importations (cas du Mali et du Sénégal).

Est-ce que l'utilisation de ces outils évolue en fonction des objectifs politiques des pays ? Il semble plus judicieux de rapprocher les évolutions observées des conditionnalités exprimées au cours de négociations concernant les prêts d'ajustement structurel. Ces conditionnalités peuvent apparaître, selon les pays, différentes des objectifs affichés par les autorités nationales. Ainsi, malgré certaines tendances communes aux quatre pays, on observe, dans le temps, la mise en place de systèmes d'intervention sur les importations céréalières, fortement différents, voire même opposés.

1.2.3. Le degré d'application et l'efficacité des instruments utilisés.

Il n'est pas facile d'évaluer l'efficacité et l'impact des interventions, car les flux sont mal connus. Chaque instrument peut être détourné d'une manière ou d'une autre :

- les taxes peuvent ne pas être payées ; mais dans la mesure où elles constituent une source de revenus non négligeable pour les Etats (ce qui transparaît dans les budgets), il est fort probable que les Gouvernements réussissent généralement à les percevoir, du moins pour la partie officielle des flux ;

- les cas du Sénégal et du Mali montrent bien que les restrictions quantitatives (dépassement des plafonds d'importation du riz au Sénégal et au Mali) ne sont pas totalement respectées. En effet, l'attribution de licences ou d'autorisation constitue une porte ouverte pour toutes sortes de manipulations (revente des licences, demandes anticipées, non apurement des licences par les services des douanes, ...);

- les enquêtes sur les prix montrent aussi que les prix observés sur les marchés (à la consommation comme à la production) souvent très éloignés des prix officiels annoncés par les gouvernements.

Néanmoins, il existe probablement une certaine "élasticité" entre une intervention du Gouvernement et son effet sur la réalité des flux. Dans l'exemple du Mali, la prohibition des importations de riz pendant plus d'un an, a certainement provoqué de nombreux échanges informels. Néanmoins, la hausse brutale des prix à la consommation observée sur les marchés à la suite de cette prohibition peut être considérée comme un indicateur de son efficacité.

1.3. La réalité des échanges et les interventions de l'Etat

Dans la plupart des cas, les instruments de gestion du commerce extérieur ne permettent pas aux Etats d'atteindre leurs objectifs de maîtrise des échanges de céréales. La politique de plafonnement des importations sénégalaises de riz est détournée par les commerçants qui importent du riz de Gambie, voire de Mauritanie. La politique malienne de protection de l'agriculture se heurte dans une moindre mesure aux mêmes difficultés face aux réexportations de Mauritanie et de Gambie.

Plusieurs raisons (d'ordres différents, mais qui se conjuguent) expliquent cette limite des politiques étatiques:

- l'activité des commerçants s'exerce à l'échelle régionale et ne "connaît" pas de frontières, ni de nationalité. Quelque soient les efforts des Etats pour contrôler les frontières (notamment ceux, périodiques, du Sénégal sur les grands axes routiers avec la Gambie), celles-ci ne constituent pas, sur longue période, une barrière aux échanges.

La gestion nationale des politiques de maîtrise des échanges extérieurs s'oppose ainsi aux activités transnationales des commerçants. Cette opposition se retrouve, bien qu'à des degrés divers, dans tous les pays. Elle porte notamment sur le financement des activités respectives des commerçants et de l'Etat: les réexportations "clandestines" de Gambie vers le Sénégal constituent un manque à gagner très important pour les recettes fiscales de l'Etat sénégalais. La question est encore plus cruciale pour le budget gambien qui voit ses ressources amputées par la baisse des tarifs d'importation consentie en juillet dernier aux commerçants pour tenter d'assurer le maintien des réexportations de riz suite à la baisse du prix à la consommation à Dakar et à la hausse du cours mondial.

Pourtant -et c'est là une difficulté majeure de l'analyse des politiques de maîtrise des échanges- on ne peut à l'évidence pas opposer directement les intérêts de l'Etat à ceux des commerçants. A des degrés divers suivant les pays, les commerçants ont la capacité d'influer sur les décisions de politique de commerce extérieur ou tout au moins de limiter leur application. Les taxes ne sont pas toujours payées, du moins pas en totalité et les arriérés de paiements font l'objet, comme partout, de négociations avec l'administration. Le cas de la Gambie constitue une illustration particulière de ce propos, puisque la politique de libéralisation de l'Etat et la stratégie de réexportation des commerçants vont dans le même sens.

- dans chacun des pays, les difficultés financières et les programmes d'ajustement structurels renforcent cette opposition: dans les Etats à monnaie non convertibles, Mauritanie et Gambie, les commerçants ont des besoins en devises que les circuits bancaires ne peuvent soutenir. Par la réexportation vers la zone CFA de produits importés, ils trouvent les moyens de satisfaire ce besoin. Ceci constitue un profond stimulant au commerce parallèle et aux activités de réexportation. Même à niveau de prix égal entre marchés des deux espaces monétaires différents, le besoin de devises peut entraîner l'exportation.

- la disparité des politiques entre Etats limitrophes offre aux commerçants les conditions pour développer leurs activités transnationales (ou régionales) en tirant parti des différences de prix et d'approvisionnement qui résultent de cette disparité.

Ces disparités sont d'autant plus fortes que certains Etats adoptent eux-mêmes des politiques qui visent à tirer parti du système de protection des pays voisins. C'est le cas de la Gambie et dans une certaine mesure de la Mauritanie.

- enfin, les objectifs de maîtrise des échanges extérieurs sont souvent secondaires par rapport à d'autres, notamment quand il s'agit de préserver les revenus des consommateurs ou d'accroître les recettes fiscales.

Dans ce contexte, les mesures de maîtrise des échanges extérieurs peuvent avoir des effets contraires à ceux souhaités ou des effets pervers en regard des politiques affichées. Dans le premier cas, on citera l'exemple du Sénégal où le plafonnement des importations de riz a pour conséquence, en dernière analyse, de stimuler les importations. Dans le deuxième cas, on mentionnera la Mauritanie où l'objectif de maintenir les prix à un bas niveau en faveur des consommateurs permet aux commerçants de développer la réexportation vers les pays voisins.

1.4. Les contraintes à l'application des politiques

Comment les Etats font-ils face aux problèmes mentionnés ci- dessus? Les politiques réellement appliquées traduisent, dans chacun des pays, les compromis que l'Etat est amené à faire entre les intérêts des agents économiques, ainsi qu'avec les sources de financement extérieures.

La volonté de ne pas mécontenter les consommateurs dans une période de crise économique et de baisse des salaires réels, occupe une place importante dans les préoccupations du Sénégal (qui a dû faire face en mai dernier aux manifestants réclamant une baisse du prix du riz) et, dans une moindre mesure, en Mauritanie (qui retarde pour cette raison la mise en oeuvre d'une politique de taxation des importations). Au Mali, un choix différent a été fait dans lequel le consommateur a dû accepter une augmentation substantielle des prix.

Au terme de ces compromis, la politique appliquée est souvent différente de celle affichée. Ainsi au Sénégal, la baisse récente du prix à la consommation du riz importé est en contradiction avec l'objectif de favoriser la substitution des céréales importées par les céréales locales.

Dans les pays qui se spécialisent à la réexportation l'écart entre politique affichée et politique appliquée ne peut être analysé sous le même angle. La spécialisation n'est pas affichée ouvertement et les flux de réexportation sont au préalable déclarés comme destinés à la consommation nationale. Mais dans les faits, la stratégie des opérateurs est adoptée par l'Etat. C'est le cas en Gambie, où les divergences d'intérêts entre les commerçants et l'administration soutenue par le FMI portent surtout sur le montant des taxes prélevées sur ces circuits. Cela est moins vrai actuellement en Mauritanie où la volonté de soutenir le développement de la production de riz est manifeste, quoique les grands commerçants soient ici les promoteurs de l'essor de la production.

Les politiques appliquées sont souvent faites de réponses conjoncturelles décidées sous la pression des évènements. Ainsi le gouvernement sénégalais répond à ses manifestants par une baisse du prix du riz, à laquelle les autorités gambiennes réagissent à leur tour par la suppression des droits de douanes. Les politiques sont aussi fluctuantes parce qu'elles mettent en oeuvre des solutions nouvelles, encore peu expérimentées. Ainsi le Mali qui s'est engagé en 1986 dans une politique de libéralisation des importations, est-il obligé de fermer ses frontières, en mars 1987, face à la hausse inconsidérée des importations alors que la production locale souffre déjà d'un manque de débouchés.

Les évènements conjoncturels, les interférences des stratégies des opérateurs ou des Etats voisins, les réactions contradictoires des agents économiques et les variations des cours mondiaux sont autant de facteurs qui expliquent que les politiques des pays étudiés soient fluctuantes et souvent dominées par des préoccupations à court terme.

Si les politiques des 4 pays étudiés ont pour trait commun de connaître des fluctuations et de gérer des compromis entre les agents économiques, il ne faut pas perdre de vue que les contraintes auxquelles elles doivent répondre sont de nature très différente:

Le Mali compte principalement sur ses ressources agricoles pour se développer, ce qui n'est pas le cas de la Mauritanie, ni de la Gambie. Il dispose de réelles potentialités pour la production céréalière et doit, comme le Sénégal, rentabiliser ses investissement dans la riziculture. Le Sénégal et la Mauritanie ont des populations fortement urbanisées situées aux portes du marché mondial... On pourrait multiplier les exemples qui montrent que chacune de ces économies doit faire face à des problèmes spécifiques.

1.5. Des politiques différentes

Etant donné la nature très différente des problèmes de chaque Etat, on ne sera pas surpris de constater que les politiques réellement appliquées par chacun d'eux en matière d'échanges extérieurs divergent. On peut caractériser schématiquement ces politiques:

- le Mali: il parvient à maîtriser suffisamment ses importations pour assurer une protection forte à son agriculture, mais au détriment du consommateur;

- le Sénégal: bien qu'il protège assez fortement son agriculture, il privilégie les intérêts du consommateur et n'est pas en mesure de maîtriser le niveau de ses importations. Il n'a donc pas les moyens (du moins pour le moment) d'appliquer une politique de substitution des céréales importées;

- la Mauritanie: elle se spécialise de plus en plus à la réexportation, tout en essayant de protéger à la fois le développement de sa production et le revenu des consommateurs;

- la Gambie: elle se spécialise nettement à la réexportation, au détriment de sa production nationale et des revenus de l'Etat.

Ainsi les politiques des 4 pays étudiés ne vont pas dans le sens d'une harmonisation entre elles. Au contraire, leurs différenciations semblent s'accentuer dans la période récente.

2. L'ANALYSE D'UN SOUS-ESPACE REGIONAL

On ne cherche plus ici à comparer les politiques nationales, mais à raisonner en termes d'espace régional à partir de l'exemple des 4 pays étudiés considérés comme un ensemble.

2.1. La réalité de l'espace régional

Le sous-espace régional constitué des 4 pays étudiés a une réalité qui s'exprime par les échanges et l'interdépendance des politiques économiques.

2.1.1. Les échanges intrarégionaux

La circulation des céréales importées et les échanges de céréales produites localement sont importants dans la zone:

- les céréales locales sont échangées à travers la plupart des frontières, mais surtout dans les zones frontalières d'intense activité agricole où la production est importante de part et d'autre. Dans ces zones, les frontières économiques de l'espace agricole ne correspondent pas aux frontières nationales: ainsi le marché du riz dans la région du fleuve Sénégal est élargi aux deux côtés de la frontière et les flux changent fréquemment de sens. Ces échanges sont développés aussi entre la Gambie et le Sénégal et dans la région de Kayes au Mali.

- les céréales importées, brisures de riz et farine de blé surtout, font l'objet d'un commerce intense entre les 4 pays étudiés, à partir des réexportations de Gambie et de Mauritanie. Quelle est l'importance de ces flux? L'évaluation dépend du point d'observation que l'on adopte:

Ainsi, par exemple, lorsqu'un flux de réexportation de riz de 60.000 tonnes passe de Gambie au Sénégal, il représente:

- un faible volume par rapport aux importations totales de riz du Sénégal,
- par contre, un volume très important en regard des objectifs de plafonnement des importations sénégalaises; - un volume important pour la région sénégalaise frontalière à laquelle il est en priorité destiné;
- un volume très élevé par rapport aux importations gambiennes destinées à la consommation nationale (1,5 fois plus).

Il en va de même pour un flux de farine de 25.000 tonnes qui passe de Mauritanie au Mali: il représente presque l'équivalent de la consommation annuelle de pain du Mali et les 3/4 de celle de Mauritanie, mais il ne constitue pas en tant que tel un volume très important.

Ces échanges tiennent principalement à la disparité des politiques entre les pays voisins: c'est le cas des réexportations ou des exportations de riz produit localement. Ils résultent aussi des incohérences de politique interne, lorsque, par exemple, le CSA mauritanien ne peut garantir l'achat de toute la production de riz et qu'une partie de celle-ci est commercialisée au Sénégal. Les échanges qui répondent au seul mécanisme d'égalisation de l'offre et de la demande de part et d'autre de la frontière, comme l'exportation de mil malien vers la Mauritanie, sont faibles comparés aux autres.

Tout en détournant les politiques nationales, ces échanges contribuent à rendre ces dernières interdépendantes.

2.1.2. L'interdépendance des politiques

L'espace régional existe aussi par l'interdépendance des politiques. Celle-ci ne se limite pas à la réaction des commerçants, elle concerne aussi directement les interventions de l'Etat. Ainsi, comme on l'a vu, lorsque le Sénégal a baissé son prix du riz à la consommation en juin dernier, il a entraîné deux décisions (aux finalités certes différentes) chez ses voisins: les responsables mauritaniens ont dû surseoir à l'augmentation du prix à la consommation prévue dans la nouvelle politique céréalière et la Gambie a supprimé ses droits de douanes sur le riz.

2.2. Le fonctionnement de cet espace

Comment se comporte ce sous-espace régional du point de vue des échanges?

2.2.1. La logique interne

La logique du sous-espace n'est pas la somme des logiques nationales. Les facteurs d'intégration décrits ci-dessus font que les pays pris ensembles développent des logiques de fonctionnement qui s'écartent des logiques nationales; Ainsi, à la notion d'incohérence des politiques nationales entre elles, on peut opposer, sur certains points, une notion de cohérence régionale (sans préjuger pour l'instant du sens de cette cohérence).

Par exemple, il est clair que la Gambie et la Mauritanie ne peuvent adopter une stratégie de réexportation que parce qu'ils sont voisins de pays qui protègent leurs agricultures.

Les pays réexportateurs bénéficient de la protection des pays voisins pour leurs réexportations, mais aussi pour leur production: les producteurs de riz gambiens seraient en position très difficile face à la concurrence des importations s'ils ne pouvaient écouler leur production sur les marchés sénégalais. Sans la protection du Sénégal dont bénéficie ses producteurs, la Gambie devrait peut être reconsidérer les effets internes de sa spécialisation à la réexportation. En Mauritanie, le développement de la production de riz du secteur privé a en fait bénéficié du double soutien de la politique de prix mauritanienne et de la protection que le Sénégal accorde à ses producteurs. Sans cette dernière, le gouvernement mauritanien ne pourrait pas temporiser aujourd'hui dans ses décisions de taxer les importations pour continuer à soutenir la production.

Lorsque l'on analyse, pour chacun des agents économiques, les avantages et les inconvénients des échanges intrarégionaux tels qu'ils se déroulent dans ce sous-espace, on voit que de nombreux intérêts convergent pour soutenir le fonctionnement actuel:

- les commerçants sont les principaux acteurs et bénéficiaires de l'intégration régionale par les échanges (durant la mission, ce sont du reste les seuls qui nous ont véritablement parlé espace régional). Ils tirent parti des différentes politiques et s'appuient sur les stratégies de réexportation des Etats. Ils ont développé leurs propres circuits et fonctionnent en grande partie sur "fonds propres".

- les consommateurs bénéficient de bas prix dans les pays réexportateurs et ne sont pas lésés par les échanges parallèles dans les pays protégés où ils peuvent parfois profiter de pressions à la baisse des prix, surtout dans les régions frontalières;

- les producteurs sont globalement perdants car leur protection n'est pas assurée et les fluctuations des politiques n'offrent pas un cadre favorable à l'investissement. Mais dans les pays réexportateurs, on l'a vu, ils tirent avantage de l'espace régional s'ils ne sont pas placés trop loin de la frontière.
- les Etats réexportateurs tirent parti des échanges, pour peu que la taxation ne soit pas trop faible. Pour les autres Etats, les avantages et les inconvénients varient en fonction de la disponibilité de contreparties avec les pays réexportateurs et aussi des relations qu'ils entretiennent avec les commerçants, les consommateurs et les producteurs. Les Etats veulent-ils vraiment protéger leur agriculture? Doivent-ils laisser une marge de manoeuvre aux commerçants, une soupape de sécurité aux consommateurs, pour faire passer leur politique?

D'un point de vue global, on peut constater dans notre exemple que les pays qui protègent leur agriculture ne sont pas trop gênés par les réexportations des pays voisins. On peut ainsi penser que face aux exigences des consommateurs, le gouvernement sénégalais n'a pas véritablement cherché à entraver par tous les moyens les flux clandestins à ses frontières. Au Mali, malgré les réexportations mauritaniennes, la fermeture des frontières a fonctionné avec une efficacité suffisante pour que l'objectif principal soit atteint.

Si le sous-espace observé fonctionne avec une certaine cohérence interne, dans laquelle les agents économiques trouvent, à des degrés divers, de nombreux intérêts, on doit se demander quel est le sens de la dynamique régionale ainsi créée.

2.2.2. Le sous-espace face au marché mondial

C'est dans la relation de cet espace régional avec le marché mondial qu'il y a un véritable problème. En effet, la logique de fonctionnement de cet espace aboutit à l'augmentation globale des importations sous l'effet des stratégies réexportatrices.

Fait aggravant, les importations et surtout les circuits de réexportation concernent avant tout des céréales à très bas prix sur le marché international: les brisures de riz et la farine de blé subventionnée par Bruxelles. Face à un sous-produit comme la brisure de riz (qui peut être bradé en période d'excédents) ou à la farine de blé subventionnée, comment peut-on aborder les avantages comparés des productions locales?

De ce point de vue, la dynamique de l'espace régional telle qu'elle se présente dans les pays étudiés est très défavorable aux producteurs de céréales. De surcroît, brisures de riz et farine de blé sont des produits dont l'amplitude des fluctuations de prix est en général plus importante que pour les autres céréales: lorsque la conjoncture du marché se tend, les subventions européennes à la farine diminuent, le prix du riz brisé devient plus difficile à négocier et l'importateur se retrouve, comme actuellement, face à de fortes hausses de prix. Cela entraîne des fluctuations des politiques et des flux qui entravent les actions de long terme en faveur de la production locale.

2.3. Conclusion

Comment recentrer la dynamique d'intégration régionale existant entre les 4 pays étudiés dans un sens plus favorable au développement de la production céréalière? Comment atteindre une maîtrise des échanges extérieurs de céréales qui puisse fournir un cadre stable sur le long terme pour les producteurs et les investissements dans l'agriculture?

Au terme de ce premier travail (centré sur l'observation des faits -inventaire des mesures et des flux), deux éléments peuvent être apportés au débat sur l'espace régional:

- dans un ensemble régional marqué par de fortes différences dans les stratégies des Etats-Nation comme des opérateurs, ce n'est pas en faisant abstraction de ces différences que l'on fera avancer la mise en place d'une protection des agricultures. La disparité des stratégies est une réalité, de même que l'intégration régionale par les échanges, à laquelle les politiques visant à renforcer la dynamique régionale doivent s'adapter. La Gambie n'a pas les mêmes préoccupations que le Mali vis-à-vis de ses producteurs et si elle devait abandonner une partie de ses activités de réexportation, elle ne le ferait que si des compensations adéquates lui étaient proposées;

- à partir du moment où l'espace régional n'est pas la somme des politiques nationales, et qu'il met en oeuvre une autre logique de fonctionnement qui s'appuie en grande partie sur les disparités entre les Etats, il faut se donner les moyens de comprendre les logiques régionales par groupes de pays aux dynamiques liées.

Si l'on adopte cette démarche, on privilégiera l'observation de groupes de pays présentant déjà des facteurs d'intégration entre eux (comme ceux étudiés ici), plutôt qu'une analyse de politiques nationales dont on cherche à établir les similitudes ou les incohérences entre elles.

-----ooOoo------

BIBLIOGRAPHIE

GAMBIE

CILSS/CLUB DU SAHEL : Cereals policy reform in the Sahel - The Gambia. Paris, 1986

CORBAUX A., L'HERITAUX M.F. : Compte-rendu de mission effectuée du 9 juin au 2 juillet 1987 sur le commerce non controlé entre le Sénégal et la Gambie. Ministère de la Coopération / C.C.C.E.. Paris, juillet 1987.

HERLEHY T.J. : Annual reports on the Gambia's rice imports. United State Government memorandum. USAID. Banjul, annuel.

KINTEH S., VON BRAUM J. : Policy issues for rice development in the Gambia. IFPRI/PPMU. Banjul, janvier 1988

REPUBLIC OF THE GAMBIA : Estimates of recurent revenue and expenditure 1988/1989 with estimates of development expenditure 1987/88. Government printer. Banjul, 1988.

REPUBLIC OF THE GAMBIA : Budget speech by the honourable Sherif Saikouba Sisay. Minister of Finance and Trade. Government printer, 26 juillet 1987.

TANDIA D.K. : Politique céréalière en Gambie. CILSS/Projet Precresal. Ouagadougou, juillet 1987.

SENEGAL

CILSS/CLUB DU SAHEL : La réforme de la politique céréalière dans le Sahel - Le Sénégal. Paris, juillet 1986.

KANSAS STATE UNIVERSITY : Evaluation of rice import operations of the Caisse de Péréquation et de Stabilisation des prix au Sénégal. KSU, Grain Storage Processing and Marketing, report n°99. Novembre-décembre 1984.

GEOURJON A.M. : Les politiques commerciales au Sénégal. Leur influence sur l'epargne intérieure et la répartition des revenus. CERDI. Clermont Ferrand, 1982.

MAURITANIE

BDPA : Mission d'évaluation de la politique céréalière dans le Sahel - La Mauritanie. Ministère de la Coopération. Paris, mars 1986.

CILSS/CLUB DU SAHEL : La réforme de la politique céréalière dans le Sahel - La Mauritanie. Paris, juin 1988.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE : Communication en Conseil des Ministres sur la politique alimentaire. Ministère de l'Economie et des Finances et Ministère du Développement Rural. Nouakchott, 15 juin 1988.

MALI

AMSELLE J.L. et GREGOIRE E. : Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest-Politiques naionales et réseaux marchands transnationaux. Club du Sahel/Ministère de la Coopération/CILSS. Paris, juin 1988.

CILSS/CLUB DU SAHEL : La réforme de la politique céréalière dans le Sahel - Le Mali. Paris, juillet 1986.

CILSS/CLUB DU SAHEL : La politique céréalière dans les pays du Sahel - Actes du colloque de Mindelo. Paris, décembre 1986.

CILSS/CLUB DU SAHEL : Espace Régional Céréalier Protégé : première exploration d'une idée nouvelle. Paris, avril 1988.

EGG J. : Systèmes d'information sur le marché des céréales au Mali (SIM) - Propositions pour la mise en oeuvre. Rapport de mission, OSCE. juin 1988.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

GAMBIE

M. BENGOUDA (Ministry of Finance)
M. CEESAY Kedubu (P.P.M.U.)
M. DAVIS David (National Archives)
M. DECASSE (P.P.M.U.)
M. DUMBIA (U.N.D.P.)
M. DURAND (C.F.A.O.)
M. S.S. DRAMMEH (G.P.M.B.)
M. HERLLEHY Tom (U.S.A.I.D.)
M. JIALLO Yaya (CONACILSS)
M. JOBE Bai (Ministry of Finance/Trade Division)
M. KEBBA Cessay Nkumbu (G.C.U.)
M. KINTEH Sambu (P.P.M.U.)
M. MICLOT (Maurel et Prom)
M. NEGASH (W.F.P.)
M. QUARTER (F.E.D.)
M. REDA F.M. (F.A.O.)
M. SAGNA (Gambia Shipping)
M. SIDIPEH (G.P.M.B.)
M. WADDAMS (F.E.D.)

SENEGAL

M. BASHOUM (Société de Négoce)
M. BEGUINEAUI (Grands Moulins de Dakar)
M. BETBEZE (Sentenac)
M. BRICAS Nicolas (E.N.D.A.)
M. CISSE Ali (C.S.A.)
M. CISSE Moussa (C.S.A.)
M. CISSOKO Opa (Chambre de Commerce)
M. DEMBELE (C.P.S.P.)
M. DIALLO Karim (C.P.S.P.)
M. DIATAN (Port Autonome de Dakar)
M. DIOP Ali Saleh (CONACILSS)
M. DIOUCK (C.P.S.P.)
M. FALL Abdu Karim (A.K.F.)
M. FALL S. (Commerce Extérieur)
M. GUIDOT (Mission Française de Coopération)
M. HADY Amadou (E.N.E.A.)
M. KOUROUMA (M.D.R., Direction de l'Agriculture)
M. LUBELL H. (U.S.A.I.D.)
M. ROBERT Didier (C.C.C.E.)
M. SAMAKE Moussa (M.D.R./CILSS/Diagnostic Permanent)
Mme SEDO Olga (U.S.A.I.D.)
M. SMELA Dembele (C.P.S.P.)
M. SOW (Banque Mondiale)
M. THIAM (Ministère du Commerce)
M. VANDOWER (C.S.A.)
Mme VON BROKOWSKY (F.E.D.)
M. WADE (COSEC)

MAURITANIE

M. AMZA Ahmed (F.A.M.O.)
M. BA Demba (Banque Mondiale)
M. BABETA Mohamed Ould (C.S.A.)
M. BARO Amadou (M.D.R., Cellule de Planification)
M. BEDNAR James (U.S.A.I.D.)
M. COUPE Jeff (U.S.A.I.D.)
M. KANE Amadou (Direction des Douanes).
M. LAAGDAF Sidi Ould (CONACILSS)
M. VAN MELICK (P.A.M.)
M. SLOKUM Glenn (U.S.A.I.D.)
M. TANDIA (P.N.U.D.)
M. WANE Abdulaziz (SONIMEX)
M. ZAKARIA Yall (Direction du Commerce Extérieur)

MALI

M. COELO Serge (P.R.M.C.)
M. DEMBELE Nanga (Projet Michigan State University)
M. DIALLO (O.R.S.P.)
M. DIALLO Samba (SYDONIA/Direction Nationale des Douanes)
M. DICKO Housseyni (Direction Nationale des Douanes)
M. FROWEIN (O.S.C.E.)
Mme KOURRE (D.N.A.E./ Division du Commerce Intérieur)
M. RAMARAJ S. (P.A.M.)
M. SAKO Bafotiqui (O.S.R.P.)
M. TRAORE Seyba (D.N.A.E./Division du Commerce Extérieur)
M. TOURE (O.P.A.M.)