

Le lait, au cœur de toutes les controverses

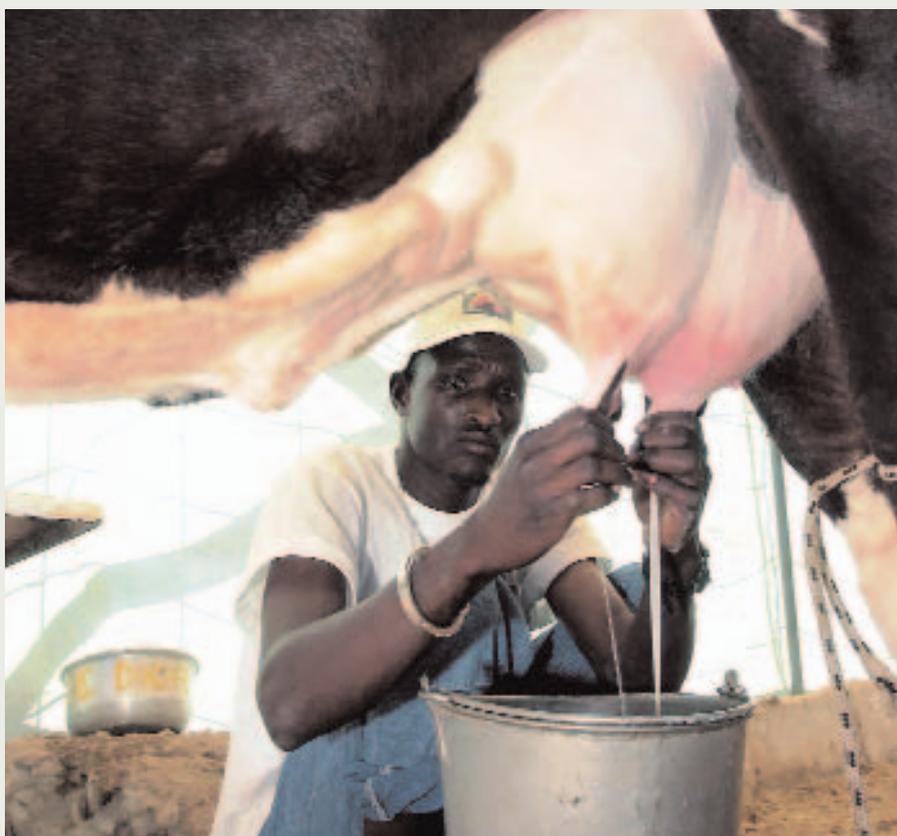
La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest doit passer par la définition de politiques sectorielles nationales, en particulier dans le domaine de l'élevage. La dénonciation des règles du commerce international cache parfois l'important besoin de rénovation des politiques domestiques.

PAR LES DR GUILLAUME DUTEURTRE ET PAPA NOUHINE DIEYE,
CHERCHEURS AU BUREAU D'ANALYSES MACRO-ECONOMIQUES (BAME) DE L'ISRA

Le secteur laitier constitue un bon poste d'observation des économies africaines. Le lait est en effet au cœur des controverses qui traversent les politiques agricoles dans les pays en développement. Objet d'échanges commerciaux croissants entre le Nord et le Sud, il est un des emblèmes du combat contre les politiques commerciales jugées « inéquitables ». Il constitue par ailleurs un des secteurs les plus prometteurs en matière de « modernisation » des économies ouest-africaines. Le lait offre ainsi un éclairage intéressant sur les débats portés par les tenants de la souveraineté alimentaire en vue de réformer les politiques agricoles.

Le concept de souveraineté alimentaires s'intègre dans un contexte marqué par la libéralisation croissante des échanges internationaux. Il propose une rupture avec la vision libérale dominante. Il s'inscrit aussi dans un mouvement de renforcement des blocs économiques régionaux et des politiques communautaires, notamment au sein de l'UEMOA et la CEDEAO ¹. Il plaide, enfin, pour une participation plus affirmée de la société civile dans le jeu politique, et pour la rénovation des politiques publiques.

Ce contexte permet d'identifier trois controverses liées à la mise en œuvre de politiques alimentaires souveraines ². La première controverse a trait au rôle du commerce international dans le développement. Les tenants de la souveraineté alimentaire se partagent entre partisans d'un protectionnisme accru et militants d'une régulation des échanges internationaux. Le second débat porte sur la



capacité du concept de souveraineté alimentaire à répondre aux enjeux alimentaires, notamment en Afrique. Le troisième point de discussion a trait aux espaces de justification des politiques publiques.

La libéralisation du commerce du lait soulève d'importantes questions de développement. Certaines ONGs ont même dénoncé les règles du commerce international qui favorise l'importation de poudre de lait bon marché dans les

pays du Sud, où l'industrie laitière locale est encore embryonnaire.

LAIT, COMMERCE ET DEVELOPPEMENT

L'augmentation des importations de poudre de lait en Afrique de l'Ouest consécutive à l'ouverture des marchés de l'UEMOA constitue-t-il un obstacle au développement de la production locale ? En Afrique de l'Ouest, les tarifs ...

¹ Hub (Plateforme sur le développement rural et la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et du centre) : « Intégration régionale et souveraineté alimentaire », note, 2006, 2 p

² Blein R., 2006 : « Souveraineté alimentaire : des principes aux réalités », in Grain de Sel n°37, Inter-réseaux, Paris, pp. 12-14

●●● laitiers ont été fortement réduits depuis 2000, notamment dans les pays de l'UEMOA. Au Bénin, par exemple, ils sont passés de 60 à 18 % en moyenne pour les différents produits laitiers ; au Burkina, ils sont passés de 100 à 17 %. Aujourd'hui, les tarifs appliqués en Afrique de l'Ouest sont très proches de la moyenne mondiale qui est de 24 % pour la poudre de lait, de 23 % pour les fromages et pour 28% pour le beurre. L'adoption du Tarif extérieur commun au sein de la CEDEAO devrait d'ailleurs conduire à une réduction des protections tarifaires du Ghana et du Nigeria, qui étaient restés jusqu'ici légèrement supérieurs aux autres. Cette situation contraste avec la période de l'Uruguay Round pendant laquelle les tarifs à l'importation des produits laitiers avaient été parmi les plus élevés du secteur agricole. Ils avaient même été l'objet de limitations quantitatives (contingentements) dans un grand nombre de pays. Ces barrières tarifaires s'expliquaient par le choix fait par de nombreux pays de développer leur propre production laitière nationale, et par le faible prix du lait sur le marché international.

La logique de réduction des droits de douane correspond à une volonté d'encourager le commerce international des produits laitiers des pays les plus performants vers les pays destinés à se spécialiser dans d'autres spéculations. A titre d'exemple, les importations de lait au Sénégal sont passées de 23 à 43 milliards de francs CFA depuis la mise en place du Tarif extérieur commun de l'UEMOA en 2000. Cependant, ces objectifs sont parfois en contradiction avec les politiques sectorielles domestiques. La recherche de cohérence entre ces logiques commerciales et nationales ont notamment conduit les pays du Nord à retarder les réformes de leurs politiques laitières, et donc à limiter leurs engagements au sein de l'OMC. Les mêmes soucis d'équilibre entre commerce et développement agricole conduisent les pays africains à militer pour des mesures de sauvegarde afin de protéger les secteurs en développement. Le lait figure parmi les produits potentiellement éligibles au statut de produits sensibles pour lesquels il est prévu un délai dans la réduction des barrières tarifaires négociées dans le cadre des Accords de partenariat économique entre l'Union Européenne et les pays ACP.

Pourtant, ces débats sont particulièrement complexes dans le secteur laitier en raison de la multiplicité des produits et du cloisonnement des espaces de concurrence. Des travaux récents entre-

pris en Afrique de l'Ouest soulignent en effet que les importations de poudre ont permis dans de nombreux pays de répondre à une demande urbaine croissante sans véritablement remettre en cause le marché informel du lait de ferme. D'autre part, il semble que les importations aient permis l'émergence d'une industrie laitière susceptible d'offrir des débouchés aux producteurs de lait local. Finalement, l'amélioration de l'accès aux débouchés des producteurs semble possible, même dans un contexte d'accroissement des importations de poudre, à condition que des signes de qualité puissent valoriser l'origine locale du lait auprès des consommateurs.

Ainsi, il apparaît que dans le cas du lait, les règles du commerce international constituent un des nombreux facteurs d'évolution des marchés domestiques. La cristallisation du discours autour de l'effet « néfaste » de ces règles commerciales tend à sous-estimer l'importance des politiques sectorielles nationales dans la régulation des marchés domestiques et dans le développement du secteur laitier en Afrique de l'Ouest.

LAIT ET ACCES A L'ALIMENTATION

La place du lait dans la sécurité alimentaire des populations urbaines et rurales tient à la fois à sa teneur en nutriments et à sa valeur marchande. En milieu urbain, le lait constitue une part importante de l'apport en protéines, notamment chez les enfants. De ce point de vue, dans les zones où la production locale est insuffisante, le recours aux importations peut favoriser la sécurité alimentaire définie comme « l'accès par tous, à tout moment, à une alimentation suffisante pour mener une vie saine et active ».

En milieu rural, le lait intervient dans la sécurité alimentaire des ménages pratiquant l'élevage laitier soit par le biais de l'autoconsommation, soit par le biais des revenus issus de la vente du lait ou d'autres produits. Pour ces populations, la production laitière représente une des opportunités de diversification des revenus. Dans ce contexte, on comprend que la souveraineté alimentaire milite pour une protection des marchés afin d'assurer des niveaux de prix intérieurs supérieurs aux coûts de production. Mais de récents travaux conduits dans la sous-région montrent surtout que l'accès aux débouchés pour les producteurs ruraux est conditionné par l'émergence de petites et moyennes entreprises de collecte et de transformation du lait qui valorisent la matière première sur les marchés urbains. L'environnement insti-

tutionnel de ces PME et l'existence d'infrastructures constituent ainsi des facteurs d'importance primordiale pour améliorer la sécurité alimentaire des populations rurales.

LAIT ET RENOVATION DES POLITIQUES PUBLIQUES NATIONALES

La participation des paysans à l'élaboration des politiques agricoles constitue une des revendications centrales de la souveraineté alimentaire. En effet, dans le domaine du lait, rares sont les organisations professionnelles qui participent aux choix publics. Les travaux de recherche menés dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest montrent au contraire que les politiques d'élevage sont largement issues de processus « top down », et pour la plupart élaborées au sein des cabinets des Ministères techniques. Pourtant, on assiste dans cette région à l'émergence de nouvelles organisations professionnelles et interprofessionnelles dans le secteur laitier qui pourraient jouer un rôle croissant dans l'élaboration de nouveaux programmes nationaux.

D'autre part, il convient de reconnaître que la plupart des décisions qui affectent le secteur laitier sont prises au niveau national. En dehors des grandes décisions tarifaires prises au niveau régional, l'ensemble des politiques sanitaires, sectorielles, foncières, ou réglementaires, sont définies par les instances nationales. Dans le domaine du lait, la montée en puissance des politiques commerciales ne doit pas occulter le rôle central que jouent les politiques sectorielles.

En conclusion, le concept de souveraineté alimentaire semble particulièrement pertinent pour engager une rénovation des politiques publiques en Afrique de l'Ouest. Il offre une base intéressante pour promouvoir une meilleure cohérence entre politiques commerciales et politiques sectorielles. Son examen à la lumière du secteur lait ouest-africain souligne l'urgence de promouvoir une meilleure régulation des marchés nationaux, et une plus grande participation des organisations professionnelles aux processus de décision politique, notamment au niveau national. Il convient d'être prudent dans l'analyse de l'impact du commerce international sur les économies ouest-africaines. Dans le cas du lait, le concept de souveraineté alimentaire semble plus pertinent pour promouvoir les politiques sectorielles nationales que pour dénoncer les règles du commerce international. □