



Note d'orientation stratégique (Octobre 2007)

Développement du secteur laitier en Afrique subsaharienne

Cette note d'orientation stratégique ALive sur le **développement du secteur laitier en Afrique subsaharienne** est le résultat d'un processus d'élaboration participatif et consultatif en plusieurs étapes, impliquant les principaux acteurs du développement de l'élevage en Afrique Sub-saharienne. .

Les recommandations ont été validées par le Comité exécutif ALive le 20 septembre 2007.

Sommaire

Résumé analytique	1
Introduction	3
Situation actuelle et tendances récentes	4
Principaux enjeux	5
Options de politiques et d'investissement et recommandations	8

Cette note d'orientation stratégique a été préparée par le Secrétariat ALive avec la contribution de Leif Enemark, Sanne Chipeta, Cees de Haan, et Jorgen Henriksen, et avec les commentaires des membres du Comité exécutif ALive. Il s'agit d'une contribution au processus en cours de revue des politiques du secteur de l'élevage en Afrique subsaharienne. Cette publication est disponible sur le site web www.alive-online.org.

Il est conseillé de l'utiliser en combinaison avec les outils ALive sur le développement du secteur laitier qui peut être trouvé sur www.alive-online.org.

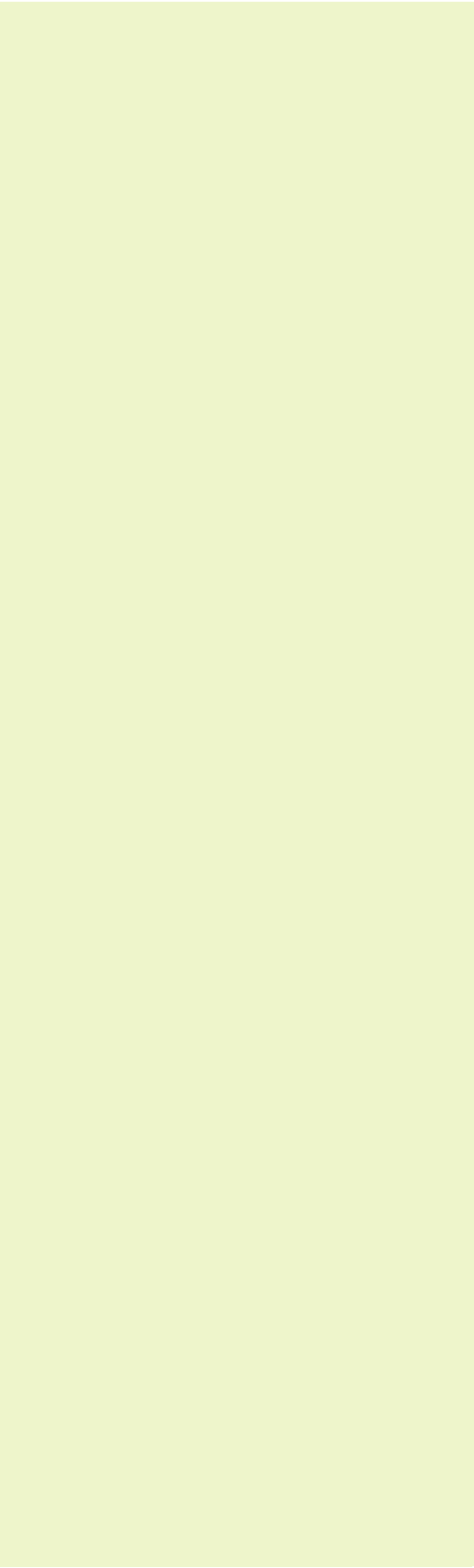
Résumé analytique

Le développement du secteur laitier est un outil important pour la réduction de la pauvreté et le développement rural en Afrique subsaharienne (ASS) dans la mesure où il s'agit d'un secteur avec de fortes externalités en amont (services et intrants) et en aval (conditionnement et commercialisation des produits). Il constitue une source régulière de revenus pour les familles rurales et fournit des nutriments essentiels à des groupes vulnérables tels que les jeunes enfants, les femmes enceintes, et les personnes souffrant du VIH/SIDA. Son développement soutenable peut donc constituer une contribution importante à la réalisation des Objectifs de développement pour le millénaire en ASS. De plus, l'augmentation importante du prix des produits laitiers au cours des dernières années offre au secteur de nouvelles opportunités en termes de substitution des importations, en particulier lorsqu'on sait que chaque année, l'Afrique subsaharienne importe plus de 5 millions de tonnes de lait (équivalents lait liquide).

L'environnement de l'Afrique subsaharienne n'est cependant pas partout favorable au développement du secteur laitier et les avantages comparatifs de la production laitière varient fortement selon les régions. Ces avantages comparatifs dépendent des ressources naturelles de l'environnement (sol, climat), de l'infrastructure (routes, énergie), de la disponibilité de services (amélioration génétique, vétérinaires), de l'organisation du marché, des préférences des consommateurs, et des compétences professionnelles des différents acteurs. La boîte à outils ALIVE pour le développement du secteur laitier comprend un outil d'aide à la décision permettant de vérifier si une région donnée présente ou non un avantage comparatif pour le développement du secteur laitier. Si elle n'en a pas, l'importation de produits laitiers – permettant d'alimenter en produits laitiers à faible prix les populations urbaines pauvres – peut être une meilleure solution que le maintien artificiel d'un secteur où le prix des produits n'est abordable que pour la population urbaine aisée.

Lorsqu'un pays ou région dispose d'un avantage comparatif pour la production laitière, un certain nombre de décisions et mesures stratégiques sont nécessaires, en particulier :

- Cibler les systèmes de production et de distribution les plus appropriés, tout en sachant que près de 80 % de la production et de la transformation est toujours aux mains des petits producteurs et commerçants de lait cru. Cette note d'orientation stratégique recommande donc de mettre l'accent sur l'évolution progressive des systèmes de petits producteurs laitiers vers des systèmes de production et de distribution plus commerciaux ;
- Assurer aux petits producteurs un accès à long terme à la terre et à l'eau dans les zones à haut potentiel disposant d'une bonne pluviosité et d'une température modérée, telles que, par exemple, les plateaux d'Afrique orientale et australe, et garantir des droits d'accès aux pasteurs pratiquant des systèmes nomades ;

- 
- Définir le climat d'investissement et le cadre réglementaire favorables aux organisations paysannes. L'expérience montre qu'un environnement qui encourage la diversité des entreprises de transformation et de commercialisation est le plus approprié au développement du secteur laitier. Il faut également institutionnaliser une organisation de coordination au sein de laquelle l'ensemble des acteurs, y compris le secteur public, peut dialoguer et prendre des décisions en commun pour promouvoir le développement du secteur laitier ;
 - Le lait étant, en ASS, essentiellement distribué sous la forme de lait cru traité directement par les consommateurs, établir un cadre réglementaire pour le conditionnement et le commerce des produits laitiers, pour permettre de faire graduellement évoluer la filière lait cru vers des chaînes de production de produits conditionnés, en veillant à l'éducation des consommateurs et à la formation des acteurs sectoriels ;
 - Compte tenu de l'important chevauchement actuel des prestations publiques et privées des services (vétérinaires, amélioration génétique et zootechniques) destinés aux producteurs laitiers, définir de façon claire, le gouvernement doit clairement définir les responsabilités respectives des prestataires et établir un cadre régissant l'appui du secteur public, en termes de financement, suivi et contrôle de la qualité, et conservation des biens publics tels que les races locales ;
 - Élaborer des instruments appropriés pour les investissements publics dans les infrastructures (routes et fournitures d'énergie) ainsi que des incitations financières pour l'investissement privé et éventuellement prévoir des subventions pour soutenir le démarrage de nouvelles entreprises dans le secteur laitier. Il faudra s'assurer que ces incitants n'encouragent pas le maintien d'industries inefficaces et soient clairement assortis d'un calendrier clair et précis ;



Développement du secteur laitier en Afrique subsaharienne

Introduction

Le développement du secteur laitier est un instrument important de lutte contre la pauvreté et de développement rural dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, en particulier depuis la forte poussée des prix mondiaux des produits laitiers. L'expérience acquise au cours de la mise en œuvre de divers programmes peut être mise à profit dans d'autres pays dotés d'un bon potentiel de développement. La présente Note d'orientation stratégique ALive met en évidence des composantes importantes du développement du secteur laitier, telles qu'elles ressortent de l'expérience acquise en Afrique subsaharienne et dans d'autres régions comme l'Asie du Sud. Elle doit être utilisée conjointement avec la Boîte à outils ALive du développement du secteur laitier, dont le but est d'apporter un soutien aux décideurs dans le choix des meilleures possibilités d'action.

• La croissance du secteur laitier en tant qu'instrument de développement rural

La production laitière est plus consommatrice de main d'œuvre et d'intrants que la plupart des autres activités d'élevage. Ses besoins en matière de services, intrants, transformation et commercialisation sont fortement liés aux activités en amont et en aval.¹

Encadré 1. Production laitière et lutte contre la pauvreté

La production laitière peut contribuer à réduire la pauvreté grâce aux importantes recettes qu'elle permet de tirer de la terre et de la main d'œuvre, et aux nombreux bénéfices sociaux qui en découlent. Les hauts plateaux du Kenya, qui conviennent aussi bien aux cultures de rapport qu'à la production animale, en sont une bonne illustration. Dans cette région, les petits producteurs de lait affichent des gains nets d'environ 370 dollars US par an. La laiterie est particulièrement importante pour le quintile de petits producteurs les plus pauvres qui tirent 48 % environ de leurs revenus de la vente de lait.²

Le rôle de la production laitière n'est pas limité à la réduction de la pauvreté au sein des communautés agricoles, il est également important pour la santé des femmes enceintes et des enfants, et pour le développement cognitif de ces derniers³. Enfin, il contribue à atténuer l'impact du SIDA/HIV. Ce dernier aspect n'est pas négligeable, si on tient compte du fait que la prévalence de cette maladie en ASS est de 10 % à 15 % dans la population adulte, et que 50 % des ménages affectés par le VIH se situent dans les zones rurales, dépendent directement de l'agriculture et jouent un rôle important dans la production agricole.

La production laitière crée plus d'emplois que la plupart des cultures. Elle permet donc aux communautés agricoles de bénéficier de revenus réguliers, qui sont socialement plus avantageux que les revenus périodiques tirés des cultures de rente pendant certaines périodes de l'année. En outre, la demande de main d'œuvre de la production laitière est mieux répartie que celle des cultures de rente ; elle aide donc à réduire le chômage saisonnier et l'exode rural vers les villes. Par ailleurs, le petit éleveur ne peut individuellement maximiser ses profits potentiels, il doit pour cela s'associer avec d'autres petits éleveurs au sein d'associations laitières, et mettre en œuvre des actions communes de transformation et de commercialisation du lait en dehors de l'exploitation. Ces associations ont un autre effet bénéfique : elles stimulent naturellement le renforcement des capacités communautaires. Enfin, la demande de lait tend à augmenter. Par exemple, au cours de la période 1990-2004, la demande de lait et produits laitiers a augmenté en Afrique d'environ 4,0 % en moyenne par an, conséquence d'une croissance démographique de 2,8 % et d'une hausse de la consommation par habitant de 0,8 %.⁴ Cette tendance va probablement se poursuivre, voire s'accélérer, car on s'attend à une augmentation importante de la consommation de produits laitiers dans les pays africains, suite à la croissance des classes moyennes et de l'urbanisation.⁵ De manière générale, la forte poussée des prix des produits laitiers récemment constatée dans le monde ouvre de nouvelles opportunités à la production locale de produits laitiers en ASS. La production laitière des petits éleveurs pourrait bien devenir le « carburant » de la future croissance économique rurale.

La production laitière a cependant aussi ses contraintes. Elle nécessite des connaissances et des compétences en élevage d'animaux laitiers, tant pour les petites exploitations que pour le grand élevage commercial. Elle comporte aussi des risques,

¹ ILRI (2001a) et Upton (2000)

² IFPRI (2004)

³ De Haan et al (2001)

⁴ Ndambi et al (2007)

⁵ Ndambi et al (2007) et Kristensen et al (2004)



Dairy Sector Development in Sub-Saharan Africa

comme les maladies ou la sécheresse qui peuvent décimer le cheptel, et des politiques inadaptées peuvent entraîner de fortes fluctuations des prix et réduire considérablement la rentabilité de l'élevage.

■ Situation actuelle et tendances récentes

Pendant la dernière décennie, l'ASS a connu une solide croissance de sa production laitière. Par exemple, durant la période 1990-2004, la production de lait a augmenté de 3,1 %, voire de plus de 5 % dans certains pays (Ethiopie, Rwanda et Namibie). En Afrique de l'Est, les pays traditionnellement producteurs de lait ont connu une hausse de 2,5 % à 5 %.⁶ Il existe divers systèmes de production, comme le montre le tableau 1.

Tableau 1 : Principaux systèmes de production laitière en ASS⁷

Système/ Description	Systèmes extensifs		Systèmes semi-intensifs		Systèmes intensifs
	Systèmes pastoraux	Systèmes agro-pastoraux	Grandes exploitations (publiques, coopératives ou privées)	Petites exploitations périurbaines	Petites exploitations familiales intensives
Emplacement	Régions arides et semi-arides	Régions semi-arides	Surtout ASS de l'est et du sud	Près des grands centres urbains d'ASS	Surtout ASS de l'est et du sud
Races animales	Locales	Surtout locales	Locales + Exotiques	Croisements	Exotiques
Production laitière, kg/vache/lactation	< 200	< 200	> 2500	1500 – 2500	1500 – 3500
Taille habituelle d'un troupeau	10 – 300	2-10	> 300	10 – 30	1 – 5
Principal objectif de l'élevage	Lait (subsistance)	Trait, lait (subsistance et vente)	Lait	Lait	Lait
Part du lait vendu (%)	0 – 30	10-50	> 60	> 60	> 50
Contribution estimée à la production totale de lait en ASS (%)	47	9	22	n.d.	23
Principale contrainte technique	Alimentation en période de sécheresse	Alimentation en période de sécheresse	Santé, maladies de la production	Alimentation	Santé, maladies de la production, autres grandes maladies
Principale contrainte politique/institutionnelle	Accès terre et eau, marchés	Droits d'accès à la terre, marchés	Compétences en gestion	Planification urbaine, pollution	Accès terre, disponibilité des services

⁶ IFPRI (2001)

⁷ Source : Adapté par les auteurs sur la base des informations de l'e-conférence de Ndambi et al (2007), de leurs propres observations, et de Sere et Steinfeld (1996)



Dairy Sector Development in Sub-Saharan Africa

En ce qui concerne le reste de la chaîne de valeur, plus de 70 % de la production est encore commercialisée en tant que lait cru à travers les canaux traditionnels et les négociants émergents. Seuls 15 % environ sont transformés par le secteur industriel/moderne. La chaîne de transformation et de commercialisation est passée des entreprises en grande partie parastatales vers un secteur privé composé de producteurs et commerçants, parfois de taille moyenne mais le plus souvent de petite taille, incluant des coopératives.⁸ Ces modifications structurelles sont bénéfiques pour le développement du secteur à long terme, mais elles ont causé à court terme des perturbations dans la fourniture des intrants et la commercialisation du lait.

⁸ IFPRI (2001)



Dairy Sector Development in Sub-Saharan Africa

■ Principaux enjeux

● Enjeux macroéconomiques

Du point de vue des décideurs politiques nationaux, la politique d'importation de produits laitiers est un enjeu majeur. Les pays d'Afrique subsaharienne importent environ 500.000 tonnes de lait entier et écrémé en poudre, c'est-à-dire 90 % de leurs besoins. A l'exception du Kenya, tous les pays d'ASS sont importateurs de produits laitiers.⁹ Par conséquent, les décideurs se trouvent face à deux options politiques fondamentales : (a) autoriser les importations, souvent subventionnées, et fournir des produits laitiers peu coûteux aux pauvres des villes ; ou (b) protéger l'émergence d'une industrie locale et aider les pauvres des campagnes.¹⁰ Bien qu'elles soient parfois vendues au prix du marché mondial, environ la moitié des importations en ASS sont subventionnées ou sous la forme de dons. Les recettes des ventes de produits laitiers reconstitués issues d'importations subventionnées ont parfois été placées dans divers fonds de soutien au développement du secteur laitier, mais souvent, les bénéficiaires n'ont pas atteint les bénéficiaires prévus.

Le second enjeu macroéconomique important a trait à la priorité à accorder aux différents systèmes de production. Comme l'indique le tableau 1, 80 % de la production provient des petits élevages, agro-pastoraux ou intensifs, situés sur les hauts plateaux. Les expériences menées en Asie ont montré que les petits élevages sont généralement compétitifs et devraient rester dans un avenir prévisible, en particulier si les coûts d'opportunité de la main d'œuvre familiale et les salaires demeurent bas.¹¹ Dans la modernisation accélérée de la production laitière, éviter les investissements improductifs devrait être un élément important de la prise de décision.

● Enjeux liés aux exploitations et au cheptel

L'accès à la terre, par la propriété ou des baux à long terme, a toujours été un sujet sensible, à l'origine de sérieux problèmes dans les communautés agricoles. Sans titre de propriété ni bail à long terme, les éleveurs ne sont pas incités à améliorer la terre. Les banques et institutions de crédits sont très réticentes à l'octroi de prêts sans terrain comme nantissement. Dans les systèmes pastoraux et agro-pastoraux, la mobilité et l'accès aux ressources essentielles (les talwegs bas et les plaines inondables) sont soumises à une pression croissante due à l'empiètement des cultures sur ces ressources.

L'accès à l'eau est également capital pour l'élevage, car la production laitière nécessite d'importantes quantités d'eau potable pour les animaux, et d'eau destinée à l'hygiène. Par exemple, une vache laitière produisant 10 à 15 litres de lait a besoin de 80 à 100 litres d'eau par jour. Dans le cas des systèmes de production pastoraux, l'accès à l'eau est encore plus vital car il définit les zones de pâturage. L'implication des pouvoirs publics dans la cartographie et la distribution des ressources en eau a souvent conduit à la marginalisation des minorités et au surpâturage dans les zones arides et semi-arides (cf. Note d'orientation stratégique Alive sur la mobilité pastorale).

L'accès au crédit est souvent un sérieux goulet d'étranglement de la production laitière, qui requiert un capital important. Les petits producteurs laitiers ont souvent du mal à obtenir du crédit, à cause du manque de nantissement. Et même lorsque celui-ci existe, les taux d'intérêt sont fréquemment prohibitifs et les périodes de remboursement trop courtes pour les producteurs laitiers. Les banques n'accordent en général pas de prêt pour la production animale ou l'agriculture. Par conséquent, le manque d'accessibilité des banques rurales est une importante contrainte.

● Enjeux liés à la prestation des services techniques

Un petit producteur laitier a besoin des services techniques suivants :

- Services vétérinaires/de santé animale, de type préventif (vaccinations, contrôle tsé-tsé, etc.) et de type curatif (traitement des animaux blessés ou atteints de maladies comme l'infection des mamelles (mastites), etc.) ;
- Services d'amélioration génétique visant à élever le potentiel génétique des animaux de laiterie par l'insémination artificielle (IA) ou la reproduction naturelle ; et

⁹ Ndambi et al (2007)

¹⁰ ILRI (2001b) Sumberg (1997) et Williams et al (1995)

¹¹ Staal et al (2006)



Dairy Sector Development in Sub-Saharan Africa

- Services de conseil et de technologie agricole pour l'alimentation, la gestion, l'hygiène laitière et l'agroéconomie.

Ces services étaient autrefois fournis par l'État en raison du manque de capacités du secteur privé et de la croyance largement répandue au sein des pouvoirs publics qu'un petit éleveur peu instruit est incapable de savoir de quels types de services il a besoin, ni pour quels services il accepterait ou pourrait payer. Aujourd'hui, l'efficacité de ces services est tombée très bas à cause de la baisse des budgets et des problèmes généraux de gestion. En particulier :

- Dans le domaine des *services vétérinaires*, les budgets suffisent à peine à la mise en œuvre, pourtant cruciale, de la vaccination préventive. Ils ne permettent pas le traitement des animaux malades, dont beaucoup (en particulier les vaches laitières les plus chères) ont pourtant de plus en plus besoin de soins cliniques. Les politiques de récupération des coûts n'ont pas permis d'augmenter le financement de ces services dans la mesure où les recettes vont dans la caisse générale des pouvoirs publics. La création de services vétérinaires privés est gênée par le manque de clarté de la répartition des rôles entre les secteurs public, privé et associatif, et par la concurrence déloyale qui en résulte entre cliniques vétérinaires publiques et privées.¹²
- Les *services d'insémination artificielle (IA)* connaissent le même sort : le manque de fonds de fonctionnement a conduit à une baisse de qualité des services offerts, et la récupération des coûts a mené à une baisse du recours à ces services, et donc à un déclin de l'amélioration génétique. En outre, les services d'IA (en particulier la sélection des taureaux et la fourniture des services en temps voulu) sont souvent mal adaptés aux petits éleveurs, mais plutôt basés sur les besoins des grands élevages.
- Les *services de technologie agricole et de conseil* connaissent un certain nombre de problèmes structurels résultant de l'approche directive adoptée pour le transfert des résultats de la recherche au personnel des services de conseil, et pour la prestation de ceux-ci aux éleveurs ou groupes d'éleveurs. En outre, les résultats de la recherche ne sont souvent pas adaptés aux besoins des petits éleveurs. Les messages sont généralement plus concentrés sur les aspects techniques de la production que sur les questions de commercialisation, de transformation ou d'économie de la chaîne logistique du lait. On note cependant depuis dix ans une tendance à écouter davantage les éleveurs et producteurs dans l'identification des thèmes de recherche ; de plus, une liste de technologies éprouvées est maintenant à la disposition des petits producteurs dans les zones à fort potentiel (cf. Encadré 2).

Encadré 2. Technologies qui ont fait leurs preuves

L'une des technologies de développement laitier les plus éprouvées est la combinaison de l'amélioration génétique de races exotiques avec l'alimentation à l'étable. A l'inverse des races locales, plus performantes en climat tropical chaud, les croisements de races exotiques et de races locales ont presque partout été adoptés en stabulation libre par les petits éleveurs des régions plus tempérées de l'est et du sud de l'Afrique. En théorie, le système est le même que dans n'importe quel élevage laitier moderne dans le monde – seule la taille du troupeau diffère. Le système de stabulation permanente a été introduit à travers divers programmes et démonstrations dans les exploitations, et les services de conseil ont assuré sa promotion. Il s'agit d'un exemple presque unique de l'impact massif que peut avoir une nouvelle technologie, lorsqu'elle est appropriée, sur les systèmes de production des petits éleveurs (e-conférence).

Pour compenser le déclin des services publics, les associations d'éleveurs, les groupes d'éleveurs ou les coopératives commencent progressivement à organiser eux-mêmes la collecte du lait, son transport, sa transformation et sa commercialisation. Au Kenya¹³, par exemple, le nombre de membres des coopératives et d'autres types de groupements est passé de 2.000 en 1963 à 100.000 aujourd'hui. En Inde, le mouvement des coopératives laitières compte maintenant plus de 14 millions de membres. Les services offerts par ces groupements vont souvent au-delà du ramassage et de la commercialisation du lait, et s'étendent à divers domaines, comme les services vétérinaires, l'IA, l'alimentation collective, les médicaments et le crédit. Dans les deux pays, les problèmes proviennent essentiellement de l'ingérence gouvernementale dans leurs activités, de la concurrence des transformateurs de lait entièrement privés, et des négociants du secteur informel qui encourent des frais généraux plus faibles. C'est pourquoi la disponibilité des services d'appui est souvent un motif d'adhésion à une coopérative plus attractif que l'accès au marché du lait. En outre, le transfert de services de l'État aux secteurs privé ou associatif est souvent trop rapide, notamment lorsque les groupes d'éleveurs sont supposés reprendre le financement des services précédemment gérés par les pouvoirs publics. En conséquence, la qualité de ces services s'est détériorée dans certains pays.

¹² De Haan et al (2001)

¹³ Danida (2005)



Dairy Sector Development in Sub-Saharan Africa

- **La collecte, la transformation et la commercialisation du lait.** En tant que marchandise périssable, le lait a attiré l'attention de nombreuses institutions émettant des règles, réglementations et normes. Il est clair que le lait mal traité peut causer de graves problèmes sanitaires. Trop souvent, les normes occidentales, impliquant une pasteurisation obligatoire, ont été servilement copiées. La pasteurisation et la mise en bouteille double le coût du lait transformé, mais n'est souvent pas nécessaire, car dans beaucoup de cultures, le lait est de toute façon bouilli une deuxième fois à la maison. Une politique imposant une pasteurisation et une mise en bouteille inutiles empêche donc les consommateurs pauvres d'acheter du lait, et parallèlement, augmente les prix à la production. C'est pourquoi il faut trouver un subtil équilibre entre une politique de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire impliquant la commercialisation directe du lait cru au consommateur, et la minimisation des effets négatifs pour la santé publique, en tenant compte des habitudes de préparation alimentaire locales. Les tentatives de démantèlement du marché du lait cru et de remplacement par la vente de lait transformé ont souvent échoué. Même dans des pays dotés d'une bonne industrie de transformation, comme le Kenya ou l'Inde, le marché du lait cru représente encore 70 % environ du lait commercialisé.¹⁴

L'expansion potentielle des entreprises laitières pourrait apporter une valeur ajoutée au lait produit dans les zones rurales et générer des emplois. L'une des principales contraintes est le manque d'institutions de formation sur la transformation du lait à petite échelle. En outre, il n'existe presque pas de structures de conseil aux unités de transformation déjà établies. Une autre contrainte est liée à la commercialisation du lait transformé, et en particulier à la fourniture d'informations commerciales aidant les transformateurs à déterminer où ils peuvent commercialiser leurs produits et à quel prix.

- **Transformation domestique.** La conservation traditionnelle du lait consiste à le faire tourner, à ajouter des herbes et à fumer le mélange obtenu, ce qui permet d'allonger sa durée de conservation. Cette méthode est utilisée par la tribu Masaï depuis des centaines d'années. Il existe d'autres types de transformation domestique, comme la fabrication de beurre et de fromage à pâte molle qui est pratiquée en Afrique de l'Ouest et en Ethiopie. De nombreuses techniques et types d'équipement permettent la transformation domestique du lait, comme l'indique la Boîte à outils de la FAO portant sur la laiterie.¹⁵
- **Transformation commerciale.** Même si plus des deux-tiers de la production laitière de l'ASS sont toujours commercialisés sous forme de lait cru, la transformation commerciale est appelée à prendre de l'importance car des quantités de lait de plus en plus grandes devront être fournies aux grandes villes et requerront des canaux organisés pour acheminer le lait vers les consommateurs. Cependant l'investissement actuel dans l'infrastructure de collecte (routes de campagne, centres de collecte et de refroidissement) est encore très faible.

Recommandation 1 : Sachant qu'en Afrique subsaharienne, le lait est encore distribué sous forme de lait cru frais transformé dans les foyers, le cadre réglementaire régissant la transformation, le négoce et les autres étapes de la production laitière devrait favoriser une évolution graduelle vers une chaîne de production plus industrialisée, où une haute priorité est accordée à l'éducation du consommateur et à la formation des acteurs de la filière.

- **Enjeux liés aux consommateurs.** Habités au lait subventionné (soumis au dumping), les producteurs de lait local affrontent la concurrence des produits laitiers reconstitués vendus à des prix qui, souvent, ne permettent pas de couvrir le prix de revient de leur lait local. La publicité pour les produits importés et des rumeurs de contamination du lait cru nuisent également à la compétitivité des produits locaux. Dans les pays traditionnellement producteurs de lait, les consommateurs sont souvent prêts à payer plus cher du lait frais ou pasteurisé. Pour les « nouveaux » consommateurs, le goût du lait reconstitué et stérilisé vaut souvent celui du vrai lait, ils sont même parfois disposés à payer plus cher le lait reconstitué.¹⁶

¹⁴ Staal et al (2006), ILRI (2001b), Ndambi (2007)

¹⁵ FAO

¹⁶ De Haan (2001), Staal (2006)



Dairy Sector Development in Sub-Saharan Africa

Options de politiques et d'investissement et recommandations

La plupart des pays ont des politiques et plans pour le développement du secteur laitier, centré sur les petits producteurs laitiers. Il ne faut pas sous-estimer l'effet que les mesures de politique peuvent avoir sur le développement du secteur laitier et sur les moyens de subsistance d'un grand nombre de personnes. Cependant, aussi bonnes que soient leurs intentions, de telles mesures sont inutiles si elles ne sont pas effectivement mises en application, ou ne sont pas acceptées par les intervenants. Il peut également arriver que pendant le processus de suivi et évaluation de ces politiques, les bénéficiaires concernés ne soient pas consultés, et qu'ainsi les conclusions auxquelles on parvient soient erronées et mènent à des réorientations non désirables des politiques.

- **Niveau macro.** L'avantage comparatif d'un pays pour la production laitière devrait être le critère essentiel au moment de décider s'il vaut mieux combler l'écart entre l'offre et la demande à partir de lait frais ou plutôt de lait reconstitué à partir de poudre de lait écrémé et d'huile de beurre importées. En général, les climats tempérés (hauts plateaux), avec de longues saisons de croissance, présentent les meilleures conditions pour entrer en concurrence avec les produits provenant des marchés mondiaux. Les prix au départ de l'usine de ces deux sources de lait devraient être le critère essentiel pour décider si la stratégie doit encourager la production locale ou les importations. En prenant cette décision, il faudra clairement distinguer le lait subventionné (dont les prix font l'objet d'un dumping) et le lait à bas prix provenant de pays où la production laitière est efficace, tels que la Nouvelle Zélande dont la production ne requiert aucune subvention. Dans le premier cas, les accords de l'OMC autorisent le protectionnisme. La réduction de la pauvreté et la création d'emplois en milieu rural peuvent ainsi justifier un certain protectionnisme et des subventions au cours de la phase initiale, dans les pays dont l'environnement physique est favorable à la production laitière. Mais une fois embarqué sur la voie de subvention, il est très difficile d'en sortir, comme cela a très clairement été démontré dans le monde industrialisé. Le lait provenant des systèmes pastoraux et agro-pastoraux alimente souvent les marchés locaux et est moins sensible à la concurrence des autres pays.

Recommandation 2 : Les investissements dans le développement du secteur laitier doivent être conditionnés par l'avantage comparatif d'un pays ou d'une région, tout en établissant un équilibre entre les avantages liés à la réduction de la pauvreté rurale et la fourniture de lait bon marché aux consommateurs urbains

Lorsqu'une haute priorité est accordée au développement du secteur laitier, des politiques agricoles doivent être mise en place pour promouvoir un cadre institutionnel et réglementaire capable de catalyser les investissements dans l'ensemble de la filière. Ce cadre institutionnel est primordial. En tant que produit périssable, le lait doit être vendu quotidiennement, et les producteurs laitiers ont par conséquent peu de pouvoir de négociation. C'est pourquoi, dans le monde entier, les coopératives d'entreprises laitières sont extrêmement répandues tant dans les pays développés qu'en développement, (voir Encadré 3). Le secteur public peut appuyer le renforcement des capacités pour appuyer le développement des coopératives, mais doit veiller à respecter la mince frontière entre aide et ingérence. Il faut souligner que les sociétés coopératives ne sont qu'une des options qui s'offrent aux producteurs laitiers pour s'organiser eux-mêmes et organiser la collecte du lait et sa commercialisation avec des partenaires privés. Une politique envisageant diverses formes d'entreprises doit donc être encouragée.

Recommandation 3 : La mise en place d'un climat d'investissement approprié et d'un cadre réglementaire pour les organisations paysannes est un facteur clé de succès. L'expérience montre qu'un environnement encourageant diverses formes d'entreprises de transformation et de commercialisation est celui qui convient le mieux au développement du secteur laitier. Il faut également prévoir le cadre institutionnel d'une structure de coordination permettant à l'ensemble des acteurs, y compris le secteur public, de dialoguer et de prendre en commun des actions pour promouvoir le développement du secteur laitier.



Dairy Sector Development in Sub-Saharan Africa

Encadré 3. Un développement du marché à travers des coopératives de producteurs peut renforcer les éleveurs pauvres

Les organisations de producteurs peuvent être un moyen nécessaire pour renforcer la position concurrentielle des éleveurs pauvres sur les marchés libéralisés et rendre ceux-ci plus accessibles. L'expérience indienne de développement du secteur laitier à travers l'*Operation Flood* montre comment un système de coopératives, basé sur une filière, combinant une technologie culturelle simple avec une technologie de transformation et de commercialisation très sophistiquées peut réduire la pauvreté de façon significative en offrant aux petits producteurs un point de vente fiable pour leurs produits. *Operation Flood* est une opération de grande envergure couvrant plusieurs états indiens. Neuf millions de petits exploitants livrant leur lait à 65.000 sociétés coopératives ont permis une croissance extraordinaire de la production laitière :

- Les membres des coopératives voient augmenter les prix qu'ils pratiquent, de même que leur production, leurs revenus, etc.
- 60 % des membres sont des pauvres sans terre, et certains des indicateurs secondaires sont assez favorables. L'appartenance à une société coopérative a eu un impact fort sur l'éducation, en particulier parmi les filles des familles membres.
- La concurrence avec le secteur privé et informel a permis d'augmenter les prix.

L'ingérence des pouvoirs publics dans la gestion et la fixation des prix du lait a été l'un des principaux problèmes au cours des 40 années d'existence du mouvement coopératif.

En second lieu, il faudra établir un cadre réglementaire approprié. L'expérience montre que les aspects importants de ce cadre réglementaire sont : (i) assurer l'accès à la terre, à l'eau et au capital ; (ii) encourager le développement des capacités et clarifier la distribution optimale des responsabilités et des partenariats entre les secteurs public, privé et associatif ; et (iii) fournir des incitants appropriés pour les investissements. Ces aspects sont détaillés ci-dessous.

- **Réglementer l'accès à la terre, à l'eau et au capital**

Accès à la terre et à l'eau. Même si les stratégies globales varient selon les pays, il en ressort néanmoins qu'il est important que les exploitants agricoles disposent de contrats de location de longue durée ou de titres de propriété garantissant légalement leur droit de cultiver la terre. En Tanzanie, par exemple, les contrats de location sont aujourd'hui accordés pour des durées de 99 ans ; au Kenya, la terre peut être vendue et des titres de propriétés sont délivrés. Permettre l'accès aux femmes et décentraliser le processus de décision au niveau des communautés en ce qui concerne l'allocation des terres sont d'autres caractéristiques importantes d'un développement équitable et durable du secteur.

Dans de nombreuses régions, l'utilisation des ressources en eau demande une planification détaillée et une évaluation de la consommation d'eau des différentes filières, de façon à déterminer la meilleure utilisation possible des ressources en eau disponibles. L'introduction d'une gestion décentralisée (intégrant les femmes) et le recouvrement complet des coûts ont démontré leur importance en ce qui concerne les systèmes d'adduction d'eau par canalisation. Dans les zones pastorales, le transfert de la responsabilité de gestion des points d'eau aux communautés ou à des opérateurs privés s'est avéré supérieur à la gestion par les pouvoirs publics, même si une exploitation et un entretien médiocres des points d'eau et le surpâturage autour de ceux-ci continuent à prévaloir.

Accès aux facilités de crédit. Ceci exige des politiques qui encouragent l'établissement en zone rurale d'organismes de crédit et d'épargne mettant les produits appropriés à la disposition de toutes les composantes de la production laitière, depuis celles du lait jusqu'à celles de la transformation et de la commercialisation. Les investissements requis au niveau de l'exploitation sont des abris pour le bétail, le bétail lui-même et parfois les frais de fonctionnement pendant la période de démarrage. Les abris ouverts sont généralement suffisants même si les règlements des pouvoirs publics et les services de vulgarisation recommandent souvent des installations beaucoup plus élaborées et onéreuses. Un certain nombre d'ONG proposent des crédits en nature sous la forme d'animaux. Ces crédits sont ensuite remboursés en rendant un nombre déterminé de descendants des animaux reçus dans le cadre du crédit. Les avantages de cette approche ont été démontrés à plusieurs endroits, notamment en Indonésie et au Kenya. Différents ouvrages de l'IFAD¹⁷ et de la Banque mondiale¹⁸ fournissent une synthèse intéressante des bonnes pratiques dans ce domaine.

¹⁷IFAD (1995)



Dairy Sector Development in Sub-Saharan Africa

Recommandation 4 : Pour que le développement du secteur laitier soit durable et favorable aux pauvres, il est essentiel de sécuriser à long terme l'accès des petits producteurs à la terre et à l'eau dans les zones à haut potentiel, et d'accorder des droits d'accès multiples aux pasteurs dans le cadre de systèmes d'utilisation nomade (Voir note d'orientation stratégique sur la mobilité pastorale).

- **Réglementation de la répartition des responsabilités**

Dans le cadre d'un dialogue étroit avec les différents acteurs, des politiques peuvent être élaborées pour appuyer et encourager

Tableau 2 : Répartition des responsabilités d'exécution, de financement et de supervision de certains services clés pour le développement du secteur laitier¹⁹

	Responsabilité	Financement	Supervision	Commentaires
Services d'amélioration génétique	Privé	Privé	Public/ Partenaire privé	Subvention peut se justifier au démarrage
Services de fourniture d'alimentation pour les animaux	Privé	Privé	Public /privé pour le contrôle de qualité	
Services de soins vétérinaires	Privé	Privé	Associations vétérinaires	
Services de prévention vétérinaire	Public	Public/privé	Public	Lorsque cela est possible, des contrats peuvent être passés avec des prestataires privés, uniquement pour les principales maladies contagieuses (Liste officielle A de l'OIE).
Services de conseil	Privé/public	Principalement public (voir texte ci-dessous)	Privé/public	Voir texte ci-dessous
Collecte du lait	Principalement privé	Public/privé	Privé	Subvention peut se justifier au démarrage
Conditionnement du lait	Privé	Principalement privé (pourrait être financé par une taxe parafiscale sur le lait)	Privé	Subvention peut se justifier au démarrage
Recherche	Principalement public	Principalement public	Public/privé	Subvention publique au démarrage
Éducation	Public	Principalement public	Public/privé	Subvention publique au démarrage

une division du travail entre les services publics et privés, de façon à assurer une utilisation complémentaire des ressources et à éviter toute compétition inutile. Le tableau 2 donne des directives générales pour la répartition des responsabilités entre les secteurs public et privé, à adapter au niveau des pays ou des régions selon l'état de développement du secteur.

¹⁹ World Bank (2001)



Dairy Sector Development in Sub-Saharan Africa

Services d'amélioration génétique. L'investissement public comprend un appui initial à l'insémination artificielle ou à l'établissement de stations d'épreuve dans les zones plus éloignées, au contrôle laitier et à l'enregistrement des animaux. Cependant, vu que l'exploitant est le bénéficiaire direct de l'amélioration génétique, après cette période d'introduction initiale (déjà dépassée dans la plupart des zones laitières à haut potentiel de l'Afrique subsaharienne), il faudra éliminer progressivement les subventions. Ceci devrait permettre au secteur privé de se développer. Le maintien des subventions à l'insémination artificielle ne ferait qu'augmenter la pression sur les génotypes locaux, ainsi que le risque de voir s'éteindre des génotypes de valeur. Compte tenu de la valeur pour les générations futures de ces génotypes locaux, en tant que biens publics, l'appui public à leur préservation est probablement justifié.

Services vétérinaires. Les investissements publics dans les services vétérinaires (SV) doivent être concentrés sur les services qui appuient l'aspect biens publics de la santé animale. La PVS (*Performance Vision Strategy*), un outil mis au point par l'OIE, et la Note ALIVE d'orientation stratégique consacrée à l'appui aux SV constituent de bons instruments pour évaluer les besoins en matière de services vétérinaires.

Service de conseil. Les principaux investissements publics comprennent le renforcement des capacités et la création de partenariats avec le secteur associatif. Ils resteront, au moins en partie, une responsabilité des pouvoirs publics, et seule une partie des coûts peut être couverte par les communautés de petits éleveurs laitiers dans un avenir prévisible. D'un autre côté, l'expérience montre que les services de conseil ne peuvent être viables que si les avantages apportés aux exploitants sont plus importants que les dépenses.

Recommandation 5. Il revient au gouvernement d'établir une définition claire des responsabilités respectives des secteurs publics, associatifs, et privés dans la prestation des services au secteur laitier. Il lui revient également d'établir un cadre pour l'appui du secteur public, incluant le financement, le suivi et le contrôle de qualité, et d'appuyer la préservation des biens publics tels que les races animales locales.

Services de conditionnement et de commercialisation. La réglementation en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire doit être définie avec la santé publique comme premier objectif, tout en tenant compte des habitudes locales en matière de consommation et de préparation, ainsi que de la capacité à effectivement appliquer les règles, comme discuté précédemment. Des investissements publics dans des installations de test du lait, combinés avec des campagnes de sensibilisation du public et de la formation, y compris des intermédiaires et vendeurs, sont des instruments importants pour améliorer la sécurité des produits en termes de santé publique

La tendance actuelle à abandonner les usines de conditionnement parastatales offre aux petites industries de conditionnement et coopératives des opportunités de s'intéresser à différents types de produits laitiers, y compris des produits traditionnels faits sur mesure (tels que décrit ci-dessus). L'ouverture du marché aux produits traditionnels a été réalisée avec succès par l'*Indian Dairy Board* (Commission laitière de l'Inde).

Pour les opérations commerciales, l'appui du public a souvent pris la forme de partenariats (à travers des subventions de contrepartie, voir ci-dessous) avec le secteur privé, et, en particulier, avec le secteur associatif, de façon à appuyer l'établissement de chaînes du froid pour la collecte et le transport. Ce type d'appui a assez bien réussi en Afrique du Nord et en Asie du Sud, et constitue aujourd'hui la base de l'expansion rapide du secteur laitier chinois. Lorsque la chaîne du froid est insuffisante, il est reconnu qu'on peut ajouter de la lactoperoxydase au lait cru pour réduire la croissance des bactéries.²⁰

- **Autres infrastructure.** Les routes et autres installations de transport constituent un facteur essentiel et l'investissement public dans le développement des routes rurales – pour permettre aux producteurs d'amener quotidiennement leur lait au

¹⁹ Sur la base des résultats de l'e-conférence et de ceux des auteurs.

²⁰ OMS/FASO (2006)



Dairy Sector Development in Sub-Saharan Africa

marché – peut être l'un des plus importants du secteur public, comme le montre l'expérience de développement du secteur laitier sur le plateau central de Madagascar, et plus récemment en Éthiopie.

- **Incentives** Le secteur public peut fournir des incitatifs sous diverses formes :
 - En tant qu'appui à la prestation des services qu'il offre. Pour les services de biens publics (voir Tableau 2), un tel appui est pleinement justifié et requiert la plus haute priorité. En ce qui concerne les biens privés, cet appui a cependant un effet décourageant sur le secteur privé, et ne peut être recommandé que dans la phase initiale du développement de ce service (justification pour une industrie naissante). Cet appui doit par conséquent être clairement limité dans le temps. Partout où cela est possible, de tels services doivent être confiés à des prestataires privés ;
 - En tant que tarifs d'importation, pour protéger une production locale naissante, en portant l'attention voulue aux critères exposés ci-dessus ;
 - En tant qu'avantage fiscal (réduction de la taxation) de l'industrie. Ceci est probablement moins applicable en ASS étant donné la faible imposition des exploitants agricoles et des industries de conditionnement ;
 - En tant qu'appui à la consommation des groupes pauvres et vulnérables (lait scolaire, programme alimentaire ciblé), mais également par la vente de lait pasteurisé directement de cuves réfrigérées aux récipients des consommateurs, une formule particulièrement attractive pour les populations pauvres urbaines²¹ ;
 - En tant qu'appui direct partiel, appelé également « subvention de contrepartie », une formule où le bénéficiaire contribue pour l'autre partie, souvent en proportion de la dimension des biens publics impliqués (plus l'élément bien public est important, plus grande sera la part du secteur public). Le système de subvention de contrepartie a été utilisé avec succès dans de nombreux pays, par exemple au Nigeria, et est plus simple à gérer que les mécanismes de crédit subventionné.

Recommandation 6 : En définissant les instruments pour les investissements publics en faveur du développement du secteur laitier, il faut veiller à choisir les plus appropriés et à ce que le cadre incitatif n'encourage pas le maintien d'industries inefficaces. Lorsque des incitatifs se justifient au démarrage, ils doivent être assortis de clauses précises et très claires de limitation dans le temps.

²¹ De Haan et al (2001)