



Note d'orientation stratégique (Octobre 2007)

Subventions et Commerce des Produits Animaux

Cette Note d'Orientation Stratégique ALive sur **Les Subventions et le Commerce des Produits Animaux** résulte 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 d'ALive le 20 septembre 2007.

Sommaire

- Résumép 1
- Introductionp 2
- Enjeuxp 3
- Analyse de la situationp 5
- Recommandations d'orientationp 13
- Conclusionsp 20
- Référencesp 20
- Annexesp 23

Cette Note d'Orientation Stratégique a été préparée par le Secrétariat ALive avec les contributions de M. François Gary (Phylum), sur la base des commentaires des Membres du Comité Exécutif. C'est une contribution au processus en cours de la revue des politiques du secteur de l'élevage en Afrique Sub-saharienne. Cette publication est disponible sur le site web ALive à l'adresse suivante www.alive-online.org

■ Résumé

La présente note a souligné la complexité des facteurs économiques qui pèsent sur le commerce international des produits animaux, et sur les marchés africains. Les difficultés rencontrées par les filières africaines ne peuvent pas se résumer à l'effet anticoncurrentiel des subventions à l'exportation. Les raisons se trouvent d'abord par le manque de productivité des filières africaines et les défauts d'organisation des filières de l'amont à l'aval, responsables des difficultés rencontrées par ces filières pour répondre à des marchés de plus en plus exigeants, y compris en Afrique.

Cependant, le continent africain présente de formidables opportunités de marché pour les produits d'origine africain : croissance du marché, segmentation... C'est la raison pour laquelle l'enjeu essentiel est la reconquête et la consolidation des parts de marché en Afrique pour les produits d'origine animale issus du continent. Pour cela, il faut donc accompagner la modernisation de ces filières : l'augmentation de la productivité de l'élevage, la modernisation de l'aval des filières pour répondre aux marchés les plus rémunérateurs, la mise en place d'un cadre réglementaire appliqué et favorisant le commerce intra-continent.

Les recommandations s'organisent autour de quatre grandes priorités, dont les deux premières sont urgentes :

- Une phase préalable de réflexion sur les moyens d'accompagner une structuration pertinente de ces filières : spécialisation des zones de production (recommandation 1), cartographie des outils structurants comme les abattoirs ou les grands marchés (recommandation 4) ;
- La négociation de dispositions favorables en matière de commerce international des produits animaux et d'appui à la modernisation des filières animales africaines tant auprès de l'OMC (recommandation 12), de l'Union européenne (recommandation 13), que des instances africaines (recommandations 11) : clause de sauvegarde, taxation des produits issus d'autres continents, programmes d'appui ;
- La mise en place d'un plan pluri-annuel de modernisation des filières auprès des organisations professionnelles africaines, facilitant les investissements étrangers créateurs de valeur ajoutée localement, la formation et la création de pôle de compétitivité (recommandations 2, 3, 5, 9) ;
- Le développement et l'application d'un cadre réglementaire facilitant le commerce intra-africain (recommandations 6, 7, 8).



Subventions et Commerce des Produits Animaux

Introduction

Le **marché mondial des denrées animales ou d'origine animale connaît une croissance** significative au cours de ces dernières années, sous l'effet de la croissance démographique, et surtout de l'amélioration des niveaux de vie dans plusieurs régions du monde.

Les **productions animales provenant de l'Afrique Sub-saharienne¹ représentent une très faible part du marché mondial**, et profitent peu de la croissance des échanges internationaux. Ceci s'explique par la faible compétitivité des filières animales² de l'Afrique Sub-saharienne et des difficultés à atteindre les exigences, notamment sanitaires, de la plupart des marchés internationaux.

Dans le même temps, les **denrées d'origine animale importées en Afrique Sub-saharienne exercent une concurrence de plus en plus forte sur les productions locales**, au point de déstabiliser certaines filières. La pression sur les prix des denrées animales est importante.

Les besoins en denrées animales et d'origine animale de l'Afrique Sub-saharienne sont aussi en augmentation. Cette croissance doit d'abord profiter aux filières locales, avant d'être captée par les produits d'importation.

L'objet de cette note d'orientation stratégique est de dégager les recommandations les plus pertinentes pour conduire des politiques qui offrent les meilleures perspectives de débouchés pour les denrées animales ou d'origine animale produites en Afrique Sub-saharienne, tant sur le marché régional que sur les marchés internationaux.

¹ Pays Africains, hors pays de l'Afrique du Nord sur la côte méditerranéenne et Afrique du Sud.

² (GB) Production stream = Filière (FR). La notion de filière alimentaire utilisée en français n'a pas d'équivalent en anglais. La filière reprend le concept de différents opérateurs dépendant les uns des autres, comme de l'alimentation animale à la distribution. Elle est souvent traduite par l'expression « food chain » en référence à la « supply chain » utilisée en industrie



Subventions et Commerce des Produits Animaux

Enjeux

Enjeux économiques

L'enjeu économique se situe à trois niveaux :

- La création de valeur ajoutée pour les opérateurs des filières animales ;
- L'accès aux denrées animales à des coûts acceptables pour les consommateurs ;
- Le maintien d'une économie agricole pérenne et viable.

Le premier enjeu économique pour les opérateurs des filières animales africaines est d'être capable de capter les marchés en croissance au niveau de l'Afrique Sub-saharienne. Ceci va demander à ces opérateurs :

- **D'être en capacité d'échanger les animaux et les denrées entre les zones productrices et les zones consommatrices.** Pour les viandes de ruminants, il s'agit d'approvisionner les grands bassins de consommation des zones urbaines de plus en plus concentrés sur les zones côtières, à partir des zones productrices d'animaux de l'intérieur du continent, comme la zone soudano-sahélienne. Cependant, les périodes de sécheresse des années 70-80 ont conduit l'élevage à se développer davantage en zone de savane plus proche des côtes avec des ressources fourragères plus abondantes. Pour les monogastriques, il s'agit de développer des filières d'approvisionnement des villes dans des zones proches des lieux de consommation où les matières premières sont facilement accessibles (céréales, protéagineux).
- **De pouvoir, particulièrement, satisfaire la demande des marchés les plus exigeants et les plus rémunérateurs :**
 - Le marché du tourisme qui peut se développer en Afrique ;
 - Le marché des classes moyennes, notamment en zone urbaine.

Même si l'accès aux marchés internationaux peut s'avérer délicat, il ne faut pas en négliger l'enjeu pour les filières africaines. De réelles opportunités existent :

- Plusieurs pays d'Afrique Australe réussissent à exporter de la viande bovine et des viandes de ratites vers les pays développés (Union européenne). Même si les volumes ne sont pas très importants, cela constitue une référence excellente qui facilite l'ouverture de nouveaux marchés.
- Il existe un flux de ruminants vivants exportés vers la péninsule arabe. Cette zone, moins exigeante en

raison de son statut sanitaire, offre un débouché intéressant pour la corne de l'Afrique.

- D'autres pays émergents dont la consommation croît très vite peuvent se trouver aussi intéressés par des achats de denrées animales dans le cadre de leurs échanges avec l'Afrique (Chine, Asie du Sud-est).

Pour les opérateurs, l'accès à des marchés rémunérateurs est un enjeu essentiel pour que les filières puissent avoir **accès aux ressources nécessaires pour investir afin d'améliorer leur efficacité économique, la qualité et la sécurité sanitaire de leurs produits.**

Enjeux de santé publique

Le développement du commerce régional entre Etats Africains et du commerce international suppose une meilleure maîtrise des enjeux sanitaires :

- **Maîtrise des principales maladies animales** qui peuvent entraver le commerce du bétail. La situation de l'Afrique sub-saharienne prive les filières animales de l'accès à une large part du marché mondial.
- **Maîtrise de la sécurité sanitaire** des denrées pour répondre aux normes internationales et aux exigences des acheteurs.

Au-delà de la qualité sanitaire des cheptels et des produits, l'accès au marché suppose

- **une confiance reconnue dans les services de contrôle** qui émettent les certificats des animaux ou des produits exportés ;
- **une confiance dans le système d'épidémiologie des élevages** sur sa capacité à déceler, identifier et maîtriser toute nouvelle maladie ;
- **une confiance dans le système de contrôle des denrées alimentaires.** Globalement, il s'agit de renforcer la crédibilité des produits d'origine africaine.

Tout développement des échanges des denrées expose de nouvelles populations à de nouveaux dangers potentiels, qu'ils s'agissent de flux commerciaux dans le cadre des marchés internationaux, ou qu'ils s'agissent des échanges occasionnels de denrées qui peuvent accompagner la circulation des personnes. Des populations d'un continent peuvent donc être exposées à un pathogène provenant d'un autre continent³. **La maîtrise sanitaire de ces dangers sur les lieux de production reste le meilleur moyen de se prémunir d'une propagation d'un danger sanitaire.**

Enjeux nutritionnels

³ Par exemple, le Québec a connu une éclosion de cas à Salmonella Paratyphi B. var Java en raison d'une contamination par des poissons tropicaux importés (1).



Subventions et Commerce des Produits Animaux

Les protéines animales sont un élément important de l'équilibre alimentaire. Le développement du commerce des denrées animales en Afrique Sub-saharienne doit se faire dans le respect des équilibres locaux :

- Le développement de ce commerce et la structuration des filières (concentration des unités, restructuration) doit se faire, tout en veillant, à l'importance de l'élevage d'autosubsistance et à sa contribution à l'équilibre alimentaire dans les campagnes, outre son rôle dans l'économie des ménages les plus pauvres.
- Le développement du commerce international doit préserver l'accès aux protéines animales pour les populations défavorisées à un coût acceptable. Plus globalement, il s'agit d'assurer la sécurité alimentaire (food security) en matière protéique.

- **Enjeux environnementaux**

Le développement de **l'élevage** et de la transformation alimentaire doit se faire en étant vigilant sur les enjeux environnementaux, qu'il s'agisse aussi bien de la gestion des effluents que des émissions de gaz à effet de serre.

- A ce titre, le pastoralisme est une des formes les moins émettrices de gaz à effet de serre. D'une part, il contribue à entretenir un couvert végétal qui permet de fixer du carbone dans des zones semi-désertiques. D'autre part, l'absence de fermentation des bouses et fumiers qui séchent à même le sol ne produit pas ou peu de gaz à effet de serre. (2)
- Le développement des élevages intensifs qui est une alternative possible en zone périurbaine doit se faire avec une gestion stricte des effluents, afin de ne pas polluer des ressources en eaux rares, de ne pas créer de fermentation excessive émettrice de gaz à effet de serre, de valoriser ces effluents pour leur valeur agronomique sans risque sanitaire pour les produits végétaux cultivés.
- Il faut aussi tenir compte des émissions des gaz à effet de serre dans les transports des animaux et des denrées. Ceci milite à privilégier le transport de viande plutôt que le transport des animaux vivants. Ceci devrait conduire à abandonner le transport aérien gros producteur de CO₂, au profit de transport maritime ou fluvial avec des nouvelles technologies de conservation longue durée en froid positif.

- **Enjeux politiques**

Au cours des dernières années, **les décideurs politiques africains ont souvent privilégié l'accès à des denrées d'origine animale à bas coût** pour leurs populations plutôt que la structuration de filières locales capables de répondre aux besoins de la population. Ceci s'est souvent traduit par des droits à l'importation de produits en provenance des marchés mondiaux inférieurs à ceux autorisés par les accords de l'OMC.

Les choix réalisés par les responsables politiques de l'Afrique Sub-saharienne en matière d'appui aux filières locales doivent aussi se faire en profitant des outils à leur disposition pour fournir un cadre favorable au développement des filières africaines. Certaines filières étant basées sur des échanges entre les pays de la région, ces politiques vont devoir être coordonnées à l'échelle régionale.

L'information du consommateur sur l'origine du produit est un des outils permettant de revaloriser les filières animales locales, qu'il s'agisse de politique de marques ou d'autres moyens d'identification de l'origine.



Subventions et Commerce des Produits Animaux

L'analyse de la situation observée au cours des dernières années

Le marché mondial : opportunité ou menace pour les denrées animales d'origine africaine

Une part, limitée mais en croissance, des productions animales mondiales passent par le marché mondial

La part des productions animales mondiales qui est commercialisée sur les marchés intercontinentaux est relativement faible. On peut estimer que près de 11% de la production mondiale de viande bovine fait l'objet d'échanges entre continents (hors commerce intra Union européenne)⁴. Pour les viandes de volaille, ce n'est que 9%, et moins de 7% pour les viandes porcines. Les produits laitiers échangés sur le marché mondial représentent moins de 14% de la production mondiale de lait. L'essentiel des productions est donc consommé sur les zones de production ou fait l'objet d'un commerce de proximité (d'après données FAOSTAT).

Etant donné que le marché mondial des produits animaux représente une faible part de la production mondiale, les aléas économiques sont amplifiés, exposant les exportateurs à une plus grande incertitude économique :

- Les cycles de prix sont amplifiés sous l'effet des cycles de production. Lorsque les cycles de production atteignent leurs pics simultanément aux USA et en Europe, la dépression sur le marché mondial s'en trouve encore plus grande.
- **Le marché mondial est aussi plus sensible aux décisions politiques.** Cela peut être :
 - une décision de fermeture temporaire de ses marchés, comme le font régulièrement la Corée, le Japon pour limiter des flux d'importation ;
 - une décision de dégagement de produits sur le marché mondial suite à de bonnes productions ou des excédents dans le pays. Par exemple, en 2005, la baisse de production de lait en Nouvelle-Zélande a pesé sur les cours mondiaux de la poudre de lait à un moment où la demande était forte.
 - une décision de protection de son marché intérieur prise par un pays exportateur. En 2006, le gouvernement argentin a taxé ses exportations car la hausse des prix mondiaux de la viande bovine entraînait une inflation très préjudiciable aux consommateurs. Cette décision n'a fait qu'amplifier la hausse des cours mondiaux.

Face à l'instabilité du marché mondial, les grands pays exportateurs ont gagné leurs parts du marché mondial grâce à deux types de stratégie :

- Pour les premiers, le marché mondial est un marché qui permet de dégager les excédents du marché intérieur ou d'ajuster son offre en fonction des caractéristiques de sa demande. Par exemple, l'Union européenne exporte 8,7% de sa production, et en importe presque autant. En viande bovine, elle exporte juste 2,5% de sa production et en importe 6,25%. Les entreprises d'exportation sont souvent moins puissantes à l'export car ce débouché n'est pas l'essentiel de leur stratégie. Les USA ont une stratégie analogue, même si les exportations sont plus importantes : près de 5% de la viande bovine produite aux USA est exportée, tandis que 15% de sa consommation est importée.
- Pour les seconds, l'exportation est une finalité économique avec des entreprises essentiellement tournée vers l'exportation. La Nouvelle-Zélande a concentré son secteur laitier avec une seule coopérative (FONTERRA) pour peser sur le marché mondial qui représente plus de 90% des débouchés de sa production. D'autres pays, comme le Brésil dans la volaille, l'Argentine dans la viande bovine ou ovine, l'Australie en viande ovine, ont aussi construit des entreprises d'exportation puissantes⁵.

Les pays de l'Afrique Sub-saharienne contribuent peu aux marchés mondiaux. Les exportations des pays de l'Afrique Sub-saharienne représentent moins de 0,25% du marché mondial de la viande bovine et moins 3% du marché mondial de la viande ovine. Les importations ne sont guère plus importantes puisqu'elles représentent moins de 3% du marché mondial en viande bovine, et moins de 5% en viande de poulet (d'après données FAOSTAT).

Cependant, le marché mondial va connaître aussi une forte croissance. En effet, les besoins en productions animales ne cessent d'augmenter avec la croissance démographique et l'amélioration des revenus. La consommation de viande et de produits laitiers devrait progresser de 2,8 à 3,5% par an dans les pays du Sud (3). Elle va stagner dans les pays les plus industrialisés qui ont déjà un très fort taux de consommation individuelle de protéines animales (croissance annuelle autour de 0,6% par an). Dans les pays du sud, la croissance de la consommation est très liée à l'augmentation du pouvoir d'achat. Elle est très forte en Asie (Chine, Asie du Sud-est) et plus ralentie en Afrique. Dans le même temps, la croissance de l'offre en produits animaux dans les pays développés se ralentit sous

⁴ La part du commerce mondial dépasse les 25% pour les céréales majeures comme le blé.

⁵ Par exemple, le géant brésilien FRIBOÍ, plus gros exportateur brésilien de viande bovine, vient de racheter au printemps 2007 l'américain Swift Foods (n°4 de la viande bovine aux USA). Désormais, il abat plus de 47 000 bovins par jour.



Subventions et Commerce des Produits Animaux

l'effet des politiques de contingentement ou de diminution des aides. Le commerce international va devoir se développer pour permettre un approvisionnement des grands bassins de consommation avec les bassins de production excédentaires.

Depuis deux ans, les prix des matières premières agricoles se redressent : la cotation de la poudre de lait a doublé depuis le début 2007, le cours mondial du blé a progressé de plus de 30% en 12 mois, la cotation du tourteau de soja a aussi progressé de plus de 35% en 12 mois. Quelques facteurs structurels peuvent laisser penser que ce cycle haussier peut durer :

- Les stocks mondiaux sont au plus bas avec une demande forte en protéines animales et en céréales en Asie, tant que ces économies restent vigoureuses.
- Le développement des biocarburants détournent une partie de la sole destinée, traditionnellement à la consommation animale et humaine. Les emblavements de soja ont été réduits aux USA au profit de maïs destiné à la production de bio-éthanol.

Le marché mondial des viandes n'a pas encore connu de telle hausse. Cependant, le renchérissement des matières premières de l'alimentation animale, la demande mondiale soutenue devrait conduire à faire augmenter les cours mondiaux.

Les différents mécanismes perturbateurs des politiques agricoles, et/ou des marchés agricoles

Face à l'instabilité du marché mondial, **plusieurs pays développés ont mis en place des politiques protégeant leur marché intérieur** et permettre l'accès au marché mondial pour leurs produits.

- Depuis le milieu des années 60, l'Union européenne a mis au point un système de garantie des prix sur le marché intérieur avec un système d'intervention en cas de nécessité. Ceci donne l'assurance aux producteurs de la valorisation de leurs produits agricoles. Les importations sont taxées pour les ramener au niveau des cours du marché intérieur et les exportations sont subventionnées pour les ramener au niveau des cours mondiaux. Pour limiter ces effets négatifs et en perspective des négociations de l'OMC, l'Union européenne a réformé plusieurs fois sa politique agricole commune (1983, 1992, 1999, 2003) (cf. annexe 1) :
 - Premier pilier (marché) : baisse des aides directes aux productions agricoles en les déconnectant des volumes de production, puis de la nature de la production en 2003 :
 - Baisse des prix d'intervention pour limiter la garantie de valorisation aux producteurs avec une

compensation sous la forme d'une aide directe sans lien avec les volumes produits (aide à l'hectare, aide à la tête de bétail) ;

- Contingentement de la production soit par un régime de quota sur la production (lait) ou un régime de quota sur les aides directes (primes à la vache allaitante) ;
- Limitation des subventions à l'export selon les engagements pris à l'OMC pour limiter la pression à la baisse des prix du marché mondial ;
- Limitation des moyens d'intervention directe sur le marché par les achats d'intervention de produits stockés congelés (beurre, viande bovine...), souvent revendus par la suite sur le marché mondial.
- Mise en place d'une conditionnalité de ces aides soumises au respect de contraintes réglementaires sanitaires, environnementales et de bien-être animal.
- Second pilier (développement rural) : réorientation des aides sur des actions de développement durable qui peuvent prendre des formes variables selon les pays :
 - Aide à l'installation des jeunes ;
 - Appui aux productions de qualité (label, agriculture biologique...)
 - Aide à la modernisation des installations (aide à l'investissement) ;
 - Aide à la mise en place de mesure agro-environnementale pour la protection de l'environnement (aides aux zones protégées...)
 - Aide à la commercialisation des produits agricoles (campagnes de promotion...)
 - Aides aux zones à handicap naturel (zones de montagne, agriculture insulaire...)
- Les USA ont une politique basée sur les « marketing loan ».
 - Le producteur peut souscrire à des prêts qui lui garantissent un niveau de revenu. S'il vend au prix garanti, il rembourse le prêt, sinon il ne rembourse pas la totalité du prêt. Ceci revient à soutenir indirectement les prix à la production.
 - A l'exportation, les mécanismes de soutien s'appuient davantage sur des prêts spéciaux pour les pays importateurs conditionnés à l'achat des produits agricoles aux USA. Ce sont des agences gouvernementales qui fournissent un prêt au pays importateur en payant directement l'entreprise exportatrice américaine qui est ainsi exonérée du risque de paiement.



Subventions et Commerce des Produits Animaux

- Les USA ont aussi développé un programme de mesures agro-environnementales pour être davantage conformes aux règles de l'OMC.
- Dans le secteur laitier, le Canada a développé un système de double prix du lait payé aux producteurs : l'un pour le marché intérieur et l'autre pour l'exportation. Cette pratique a fait aussi l'objet d'une condamnation à l'OMC car cela revient à ne faire supporter au lait destiné aux exportations que les coûts directs (aliments, main d'œuvre), et pas les coûts indirects (foncier, investissements).
- La production laitière est gérée par une commission qui accorde un quota à chaque producteur pour le lait valorisé sur le marché national. Au-delà de ce quota, le lait est valorisé à un prix plus bas et sert à l'exportation.
- Au Québec, la gestion de ces quotas et la commercialisation du lait passe par un organisme unique géré par la fédération des producteurs. Il s'agit là d'un reliquat de la tradition anglo-saxonne des « boards » en charge de la mise en marché des produits agricoles qui ont été progressivement privatisés et démantelés dans les années 70-80.
- sanitaire des pays exportateurs au regard de la fièvre aphteuse : le marché Atlantique avec les pays d'Amérique Latine et le marché Pacifique avec les pays de l'Océanie et les USA qui ne vaccinent pas.
- Le comportement de certains pays acheteurs est parfois plus restrictif. En 2005-2006, la Corée et le Japon ont limité leurs importations de viande bovine des USA au profit de l'Australie faisant grimper les prix de la production en Océanie.
- Enfin, les pays exportateurs ont aussi leur stratégie. En période de réduction de leur production, ils vont privilégier certains pays au détriment d'autres. Par exemple, la Nouvelle-Zélande a toujours privilégié, en période de moindre production, le contingent d'exportation de viande ovine vers l'Union européenne pour conserver l'accès à ce marché rémunérateur et négocier des droits à exporter supplémentaires.

L'impact de ces mécanismes sur les cours du marché mondial est difficile à évaluer, car les effets et les interactions sont nombreux.

- Les aides à l'exportation n'ont pas un effet proportionnel à leur importance. Les aides sont plus concentrées sur les morceaux des quartiers avant en viande bovine, en excédent sur le marché communautaire. L'UE tient compte de la situation des marchés régionaux pour ajuster le niveau des aides selon les caractéristiques du marché (cf. annexe 2).
- En volaille, les subventions à l'exportation ont été fortement diminuées sur les exportations de volaille entière congelée. Les industriels européens ont alors découpé les volailles pour valoriser les filets sur le marché communautaire et revendre pour une valeur résiduelle les ailes et les pattes.
- Les exportations faites sous-prêts garantis peuvent aussi déstabiliser un marché intérieur car l'effet d'aubaine de ce prêt à des taux préférentiels avec des facilités de remboursement peut inciter les Etats à s'approvisionner au-delà de leur besoin ou à des périodes ne correspondant pas à des déficits de production.
- Le marché mondial n'est pas un marché ouvert et libre, comme un marché national.
 - Il peut être segmenté selon les statuts sanitaires de pays. Classiquement, on distingue ainsi deux marchés de viande bovine en fonction du statut

Les barrières à l'import constituent un moyen de protéger son marché intérieur et d'éviter la pression des fortes variations des cours mondiaux. L'Union européenne et d'autres pays (Japon, Norvège, Corée, Suisse...) utilisent des taxes à l'import pour réduire l'écart entre les prix intérieurs et le marché mondial. Des entraves sanitaires sont parfois évoquées par certains pays pour limiter les importations. Enfin, l'OMC prévoit que des clauses conjoncturelles de sauvegarde puissent être mises en place lorsque les filières intérieures sont en danger.

Les variations des cours des monnaies peuvent aussi considérablement perturber les marchés. En 2003, la dévaluation du real brésilien et du peso argentin a donné une nouvelle compétitivité à la viande provenant de ces pays faisant chuter les cours mondiaux. Cette question est particulièrement sensible pour une partie des pays de l'Afrique Sub-saharienne à un moment où le franc CFA lié à l'Euro connaît de nouveaux plafonds.

1 - Le marché mondial : une menace ou une opportunité pour les filière animale de l'Afrique Sub-saharienne

Outre l'effet des subventions, la concurrence des leaders du marché mondial peut déstabiliser les filières animales africaines :

- Le Brésil exporte des poulets à des coûts inférieurs de 25% à ceux de la filière volaille du Sénégal en raison de la compétitivité de sa filière : faible coût des matières premières et de la main d'œuvre.



Subventions et Commerce des Produits Animaux

- Le Brésil, l'Argentine ou l'Australie sont capables d'expédier en Afrique des carcasses bovines autour de 1 USD/kg (prix carcasse à la production), soit plus de 40% de moins que le prix actuel en Afrique de l'Ouest.
- La Nouvelle-Zélande et l'Australie sont capables d'exporter de la viande de mouton de 2,7 USD/kg de carcasse (FOB).

Les pays de l'Afrique Sub-saharienne ont rarement utilisé les marges de manœuvre qu'ils avaient dans le cadre des accords de l'OMC pour appliquer le niveau de taxe maximale sur les denrées animales importées. Les États ont privilégié les recettes fiscales générées par des volumes importés important avec des taux de taxes douanières plus faibles et un approvisionnement des populations à moindre coût au détriment de la protection de leurs producteurs.

Pourtant, des opportunités existent sur les marchés internationaux, même si les volumes sont faibles aujourd'hui (cf. point n°21). Parmi ces opportunités, on peut citer

- Les exportations de viande bovine des pays de l'Afrique Australe (Namibie, Afrique du Sud, Swaziland). L'UE leur a accordé un contingent d'exportation avec des droits de douanes réduits. Les flux sont peu importants. En revanche, c'est une référence qui ouvre accès à des marchés vers d'autres destinations. En 2005-2006, les pays ACP ont exporté 16100 tonnes de viande bovine vers l'UE, soit seulement 31% de leur contingent. Mais, il est vrai que le marché européen s'avère souvent moins intéressant économiquement et plus exigeant techniquement (découpe) que le marché américain ou asiatique.
- Plusieurs millions de tête (ovins, bovins et camélidés) sont exportés de la corne de l'Afrique vers la péninsule arabique.
- Même si leurs volumes sont faibles, les marchés de niche sont aussi des opportunités dans un marché des pays industrialisés en forte segmentation.
 - Exportation de fromage à base de lait de chamelle par la Mauritanie ;
 - Exportation de viandes d'autruches provenant Afrique Australe ;
 - Exportation de viandes de gibiers en provenance (Afrique du Sud) ;
 - Exportation de miel de Zambie et d'autres pays de l'Afrique orientale.
 - A cela, il faut ajouter les possibilités d'exportation des sous-produits s'ils sont correctement traités, comme les cuirs et peaux.

2 - Les obstacles techniques du commerce à lever pour favoriser le commerce international

Plusieurs obstacles techniques au développement du commerce des produits animaux ont été développés dans la note sur les normes sanitaires et la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale :

- **Le premier obstacle pour l'accès aux marchés internationaux est constitué par les normes sanitaires et leur application.** De nombreux pays africains ne répondent pas au niveau d'exigences des accords SPS pour les filières animales, qu'il s'agisse de l'état sanitaire des cheptels empêchant la commercialisation d'animaux vivants sur certaines destinations, ou qu'il s'agisse de la qualité sanitaire des produits transformés. L'effort nécessaire à la mise à niveau est souvent jugé disproportionné au regard des perspectives de marché (7).
- **Le deuxième obstacle est la faiblesse des services officiels**, notamment en matière de services vétérinaires pour assurer une certification obéissant aux règles internationales et donnant confiance. Cela concerne aussi bien la certification des animaux vivants (cf. règles du Code Zoo sanitaire de l'OIE) que la certification des produits d'origine animale (cf. règles du Codex Alimentarius). (cf. note sur les normes sanitaires et la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale).
- **Au delà des exigences internationales**, les acheteurs internationaux privés créent de plus en plus leurs propres cahiers des charges privés et leur propre système de contrôle avec des critères dépassant les normes internationales (IFS, BRC, Eurepgap). La multiplication de ces référentiels privés rajoutent au minimum de la complexité, et au pire des contraintes économiques et techniques supplémentaires que subissent les exportateurs des pays concernés.

Le développement du commerce international (intercontinental) suppose aussi des infrastructures qui ne sont pas suffisamment développées :

- **Infrastructures nécessaires à l'organisation du marché** : capacité de collecte pour faire des lots de grande taille, grands marchés physiques, capacité de froid pour le stockage en grands volumes, infrastructures portuaires.
- **Entreprises de négoce de taille suffisante** pour regrouper l'offre ou pour engager une exportation vers des pays tiers. Cependant, quelques entreprises existent en Afrique Australe et sont des opérateurs qui exportent vers les autres pays africains ou vers des pays tiers.



Subventions et Commerce des Produits Animaux

• Forces et faiblesses des filières animales africaines

1 - Une consommation en croissance

La consommation de produits carnés et de produits d'origine animale augmente dans l'Afrique Sub-saharienne. La consommation de viande (toutes viandes) a progressé 11,5% pour toutes les viandes de 2000 à 2005 (d'après les données FAOSTAT). La progression est moins rapide que dans d'autres zones (Chine, Asie du Sud-est). Cependant, dès que la croissance économique permettra une amélioration des revenus, l'Afrique va connaître une croissance compensatrice de sa consommation de denrées animales.

De plus, la localisation des grands centres urbains en zone côtière crée un défi de structuration des filières entre zone de production à l'intérieur des terres et zones de consommation.

- L'approvisionnement de ces villes en pleine croissance va être un enjeu majeur dans les prochaines années.
- De plus, on risque d'assister à un transfert de consommation de protéines du poisson dont les prix augmentent avec la raréfaction de la ressource halieutique vers les viandes.

Enfin, le marché africain devrait se segmenter, créant des marchés à plus forte valeur ajoutée. Cette segmentation devrait obéir à des règles connues sur d'autres continents en raison d'une homogénéisation des modes de vie :

- Recherche de produits de plus en plus élaborés et faciles à préparer ;
- Développement de la restauration hors foyer qui va nécessiter une offre adaptée à ce type de restauration ;
- Recherche de produits de qualité avec davantage de garanties sur les modes de production, l'origine...

La capacité des filières animales africaines à satisfaire cette segmentation est un enjeu majeur pour capter la valeur ajoutée nécessaire aux investissements dans les filières, investissements nécessaires aussi pour répondre à ces besoins de segmentation.

Le premier atout des filières africaines est leur connaissance et leur présence sur leurs propres marchés :

- Les filières de viande de ruminants assurent un approvisionnement quasi-exclusif du marché de l'Afrique Sub-saharienne. Les importations représentent en 2005, respectivement, 5 à 6% pour la viande bovine et 0,6% pour la viande ovine.
- Les filières monogastriques sont plus dépendantes des importations puisqu'en 2005, plus de 28% de la viande

de poulet consommée est importée et plus de 16% de la viande de porc.

2 - L'enjeu des échanges au sein de l'Afrique Sub-saharienne

Ce dernier point souligne l'importance du commerce au sein de l'Afrique Sub-saharienne pour satisfaire les grands centres de consommation. Il faut donc prioriser le développement des échanges à l'intérieur des ensembles économiques régionaux (UEMOA, CEMAC, SADC...) et entre ses ensembles régionaux. En effet, les flux traditionnels des filières dépassent souvent les limites de ces ensembles (8). Par exemple, le Tchad et le Nigéria approvisionnent en bétail vif le Nigéria qui n'appartient pas à l'ensemble économique respectif de chacun de ces pays.

Les obstacles au développement du commerce intra-régional sont les suivants :

- Des législations sanitaires qui ne sont pas suffisamment harmonisées et des systèmes de certification des produits à l'export à sécuriser.
- Malgré la diminution ou la suppression des taxes entre les pays d'une même zone, de nombreuses taxes illégales freinent les échanges.
- Enfin, les systèmes de garantie de paiement ou les moyens bancaires de transfert des fonds ne sont pas suffisamment accessibles ou rapides pour beaucoup d'opérateurs de taille moyenne.

D'ores et déjà, des grands flux d'échanges existent qu'il faut consolider :

- Flux de ruminants de la zone sahéenne vers la zone côtière avec plusieurs axes ;
- Echanges entre pays voisins de volailles, de poussins de 1 jour.

La mise en place des ensembles économiques régionaux devraient aboutir à une spécialisation des zones d'élevage en fonction de leurs atouts respectifs :

- Elevage de naisseurs de bovins dans les zones herbagères ;
- Finition dans les zones proches des centres de consommation et des zones où les ressources alimentaires sont accessibles à faible coût (zone céréalière, sous-produits du coton, drèches...) ;
- Elevage laitier dans des zones où sont accessibles simultanément des fourrages grossiers et des céréales ou de l'aliment du bétail à des coûts compétitifs ;
- Elevage de monogastriques à proximité des zones portuaires où céréales et protéagineux sont accessibles.



Subventions et Commerce des Produits Animaux

3- Analyse des structures, forces et faiblesses des filières animales africaines

Les filières animales de l'Afrique sub-saharienne cumulent souvent de multiples handicaps.

Le premier handicap est la faible productivité des cheptels dans les différents systèmes :

- **Le système naisseur pastoral ne permet souvent qu'une faible productivité individuelle.** Son intensification ne peut se faire qu'en respectant le potentiel de production herbagère des zones arides. Cependant, elle suppose aussi que des comportements anciens soient modifiés pour avoir un taux de renouvellement du cheptel plus rapide pour une plus grande production de viande. Ceci va à l'encontre des décapitalisations du cheptel qui se font à l'occasion des grands évènements ou en cas de sécheresse.
- **Les systèmes de petits élevages familiaux** (volaille, élevages laitiers) tenus souvent par des femmes ont fait leur preuve dans la capacité à assurer un complément de revenus et à satisfaire l'autoconsommation. Cependant, leurs capacités à approvisionner les grands circuits de manière régulière sont insuffisantes.
- **Des modèles plus intensifs**, souvent à proximité des bassins de consommation, se développent pour assurer l'approvisionnement des villes : productions intensives de monogastriques, élevages laitiers... Comparativement à d'autres régions du monde, cet élevage souffre d'une productivité insuffisante en raison d'une maîtrise zootechnique et sanitaire incomplète. De plus, son développement incontrôlé pourrait poser des problèmes importants en matière d'environnement.

Parmi les facteurs explicatifs de cette faible productivité, on peut citer les problèmes zootechniques (alimentation, génétique) et sanitaires qu'il s'agisse d'épizootie (peste porcine, brucellose...) ou de maladies d'élevage (parasitisme, diarrhées néonatales...).

La deuxième difficulté réside dans l'organisation de la mise en marché des produits animaux qui ne permet pas une remontée satisfaisante des marges aux producteurs :

- La **collecte et le négoce** des bovins ou des ovins passent par de nombreux intermédiaires. Ils ont surtout un rôle important de sécurisation des flux et de couverture du risque économique qui se répartit entre les nombreux intermédiaires, plus que la simple collecte physique auprès de nombreux éleveurs.
- **La logistique de transport est aussi responsable d'une perte de productivité.** D'une part, le transport des animaux en vif est plus consommateur d'énergie qu'un transport de carcasses ou de viandes. D'autre

part, les déplacements d'animaux sur pied cause une perte de poids importante et génère le problème des couloirs de circulation des animaux dans les zones agricoles. A moyen terme, le renchérissement du coût des transports va être un facteur clé à prendre en compte dans la modernisation des filières.

- **La collecte du lait pose de nombreux problèmes en Afrique** : éclatement de la production, refroidissement du lait, coût du transport. Ceci a conduit des fermes de taille moyenne à assurer directement, elles-mêmes, la transformation à la ferme pour transporter directement le produit fini auprès des distributeurs ou auprès des consommateurs. Le développement de l'industrie laitière s'est souvent heurté à l'absence de noyaux de producteurs laitiers capables d'approvisionner les usines. La poudre de lait est donc la matière première la plus simple pour la fabrication des produits laitiers frais. Cependant, la flambée actuelle des cours de la poudre de lait pourrait conduire les transformateurs à réviser leur stratégie.
- **Dans les filières intensives de monogastriques**, la mise en marché n'est pas sans problème : transport des animaux comme pour le porc au Cameroun entre la zone de production et la zone de consommation au Sud, éclatement des opérateurs d'abattage et de distribution, absence d'abattoirs... (9).

Les insuffisances des infrastructures d'aval pénalisent aussi les filières africaines ;

- De nombreux abattoirs ne répondent pas aux exigences sanitaires, tant dans leurs infrastructures que dans leur mode de management (10,11). Même s'il faut distinguer les aires d'abattage de proximité qui ne pourront pas obéir aux mêmes critères que les abattoirs de centres urbains, l'hygiène est souvent insuffisante et la chaîne du froid quasi-absente.
- L'absence d'entreprises de chevilles ou d'abattages de taille suffisante empêche les acteurs locaux, de satisfaire les marchés les plus structurés (tourisme, commande publique...).
- Il y a un manque d'entreprises de transformation capables de mettre au point et de commercialiser des nouveaux produits adaptés aux nouveaux modes de consommation.
- L'industrie fournisseur d'intrants est aussi faible.

Le secteur est souvent composé en grande partie par un grand nombre d'opérateurs de petite taille, voire du secteur informel qui cumulent les handicaps de formation, les difficultés d'accès aux outils financiers nécessaires à leurs investissements. Il est indispensable que ce secteur se structure avec des organisations professionnelles, avec



Subventions et Commerce des Produits Animaux

l'émergence d'entreprises pilotes ou de groupements capables d'investir tant dans des équipements que dans des savoir-faire. Les blocages actuels de la modernisation de ces secteurs ne sont pas que d'ordre économique : l'aspect sociologique est important à prendre en compte. Les mécanismes de solidarité qui existent à l'intérieur des groupes socioprofessionnels (qui peuvent aussi correspondre à une origine ethnique) met les entrepreneurs dans une obligation de création d'emplois, même s'il est sous-qualifié. Les mécanismes de modernisation de ces filières vont devoir prendre en compte la sous-qualification de la main d'œuvre et engager un processus progressif pour ne pas rompre les effets de redistribution économique des mécanismes de fonctionnement actuel de ces secteurs informels.

La distribution reste très atomisée et ne joue pas son rôle de relais des exigences des consommateurs auprès des entreprises des filières. Cependant, l'émergence de formes modernes de distribution dans des grandes villes va obliger les acteurs de la première et deuxième transformation à se structurer.

- **Conclusion : des filières peu préparées à un moment où des politiques nouvelles vont s'engager**

Des filières peu préparées à l'ouverture des marchés

En conclusion de cette analyse, **les filières animales en Afrique Sub-saharienne restent encore trop atomisées** provoquant un éclatement des marges. Il s'agit souvent d'un marché qui se structure autour d'une offre irrégulière tant qualitativement que quantitativement (12). Ce n'est pas l'aval qui pilote les filières.

La faiblesse des marges expliquent les difficultés pour investir et moderniser ces filières, tant pour améliorer la qualité sanitaire et technologique que pour accroître les capacités de production.

Au-delà des opportunités du marché mondial qu'il ne faut pas négliger, il y a une priorité sur la capacité des filières animales à s'adapter à l'évolution du marché des denrées animales en Afrique Sub-saharienne pour conserver ou reconquérir ce marché. **Sinon, les produits d'importation viendront combler les segments de marché que ne pourront satisfaire les filières locales.**

Des négociations internationales qui vont changer le contexte économique

Plusieurs négociations internationales vont modifier les règles du jeu du commerce international : accord sur le commerce mondial à l'OMC, accords de partenariat économique avec l'Union européenne... Même s'il est difficile d'en analyser les impacts tant qu'elles ne sont pas conclues, ces négociations vont engager les filières animales vers une

plus grande libéralisation des échanges et la diminution des taxes douanières à l'importation dont les effets sont controversés (13).

Au niveau de l'OMC, le secteur agricole fait l'objet d'une grande bataille entre différents groupes de pays, dont les intérêts sont divergents : mise en cause des subventions à l'export ou des autres mécanismes de soutien des exportations (Union européenne, Japon...), baisse des droits de douanes pour faciliter l'accès aux marchés, volonté de développer les exportations de pays émergents (Brésil, Argentine...)... L'exposition des filières animales africaines à une plus grande pression concurrentielle pourrait les déstabiliser davantage, alors qu'elles ne sont pas suffisamment structurées. Des mécanismes de sauvegarde ou d'appui sont en cours de discussion. Ils seront déterminants dans l'avenir des filières animales.

L'adaptation aux règles de l'OMC va aussi avoir un impact sur les relations entre les pays africains et l'Union européenne. Les accords de Lomé prévoyaient un accès privilégié aux marchés européens à des tarifs réservés ou à des droits de douanes réduits. Cet accès privilégié aux marchés européens a été dénoncé à l'OMC et va être remis en cause (cf. panel sur la Banane à l'OMC). Ceci remettra en cause les contingents à droit de douane réduit négocié par certains pays avec l'Union européenne dans le domaine de la viande bovine. **Les futurs accords APE vont être basés sur une plus grande ouverture progressive des frontières**, compensée par des programmes d'appui à la modernisation des filières concernées. Il faudra être certain de la pertinence de ces programmes d'appui.

Si cette période de négociation est facteur d'incertitude, elle est aussi propice à des lobbyings pour défendre une relance de la modernisation des filières animales africaines. Dans le cas des produits d'origine animale, l'ouverture à la concurrence mondiale doit être prudente :

- Le marché mondial ne peut pas être pris comme seul régulateur du marché car la part des productions animales qui transitent par ce marché est trop faible (cf. point 20) (14).
- L'ouverture du marché mondial doit se faire en respectant le principe de sécurité alimentaire pour les pays les plus déficitaires en protéines animales.
- Les productions animales, notamment pour les productions des ruminants, ont des cycles de production très longs qui ne leur permettent pas de s'adapter rapidement aux signaux du marché.

Recommandations d'orientation

Dans de nombreuses situations, les différentes actions ne peuvent se limiter à un seul Etat. La dimension régionale est



Subventions et Commerce des Produits Animaux

essentielle pour la structuration de filières performantes, même si cette notion de dimension régionale ne pourra pas se limiter aux zones économiques actuelles (UEMOA, CEMAC, SADC...) car les flux des filières dépassent parfois leurs limites. Cette dimension régionale est d'autant plus importante que la priorité reste le renforcement développement des flux commerciaux régionaux.

• **Comment augmenter la productivité des productions animales ?**

La reconquête des marchés africains passent par une meilleure connaissance de la demande sur les marchés africains, ainsi qu'une augmentation de la productivité des cheptels pour fournir une offre plus régulière et plus importante en matière première aux filières de transformation. Ceci passe par :

- une amélioration des conditions sanitaires des élevages qu'il s'agisse de réduire les grandes épizooties encore présentes en Afrique (ex : Peste Bovine, peste porcine...) ou qu'il s'agisse de maîtriser les maladies d'élevage ;
- une amélioration des conditions zootechniques de l'élevage avec une meilleure maîtrise de l'alimentation en valorisant les ressources disponibles et l'amélioration génétique des cheptels.

L'ouverture des frontières au sein, et au-delà des ensembles régionaux gage d'une circulation plus facile des produits devrait conduire à une spécialisation des zones de production. Pour être en capacité d'accompagner cette spécialisation des zones, il est important d'identifier et d'étudier les systèmes d'élevage les plus pertinents et les plus adaptés à chaque territoire en favorisant leur complémentarité :

- **Système pastoral ou semi-pastoral en zone sahélienne.** Il a pour vocation la production d'animaux maigres, mais il doit être possible de prélever davantage d'animaux maigres et des animaux plus jeunes pour une intensification de sa production. L'enjeu de ce système très économe en intrant et très écologique, réside dans l'amélioration de sa productivité numérique qui passe d'abord par un prélèvement plus régulier des jeunes animaux pour les finir ailleurs.
- **Systèmes de finition en feed-lot dont il faut étudier la pertinence économique.** Ils pourraient permettre une finition des animaux qui augmenterait la production de viande par carcasse en augmentant le rendement des carcasses. Cependant, pour être rentable, ces élevages doivent pouvoir avoir accès :
 - à un approvisionnement en animaux maigres à un coût pas trop élevé ;
 - à des céréales et des protéagineux à des coûts peu élevés pour une alimentation économique (proximité

des ports ou de zones à production céréalière ou de production végétale générant des sous-produits pour l'alimentation animale comme le coton) ;

- à des outils d'abattage permettant d'expédier les carcasses ou la viande vers les centres de consommation ;
- à des marchés fortement rémunérateurs, notamment pour bien valoriser les morceaux les plus nobles et améliorer le prix moyen du kilo de viande.
- **Systèmes d'élevage familial** en lait qui peuvent être développés sous forme de noyaux de production en complément ou non avec des unités plus grandes pour approvisionner des unités de transformation. Le choix des zones de développement de ces noyaux de production doit privilégier des zones à fort potentiel en fourrage de bonne qualité (herbe, maïs) et où les éleveurs ont une bonne capacité technique (cf. exemple au Kenya).
- **Systèmes d'élevages intensifs pour les monogastriques** avec des unités hors sol dans des zones où l'on peut utiliser les effluents sans problèmes et où les aliments seront accessibles à un coût compétitif. L'accès à une alimentation bon marché est un élément déterminant de la réussite de ces systèmes.
- **Les systèmes d'élevage de subsistance** (volaille, lait, petits ruminants...). Ces élevages ne doivent pas être ignorés, même s'ils n'assurent qu'un approvisionnement marginal des filières de transformation. En revanche, ils doivent être pris en considération par le rôle qu'ils jouent dans l'auto-alimentation des familles et par le rôle sanitaire comme réservoir de pathologie.

La mise en place de systèmes d'élevage capables d'assurer la croissance de la production va demander un effort concernant les outils d'accompagnement techniques des producteurs :

- Centre de recherche zootechnique ;
- Centres de formation des éleveurs ;
- Appui technique aux éleveurs.

L'appui technique aux éleveurs doit passer par les vecteurs les plus pertinents : groupements ou associations de producteurs, vétérinaires conseils qui peuvent évoluer vers des entreprises de services à l'élevage, entreprises de transformation de leurs produits animaux, fournisseurs de génétiques ou d'aliments... Il s'agit de développer les relais d'information, complémentaires aux centres de recherche zootechniques.

Le développement des élevages va supposer des investissements, tant matériel (bâtiments, moyens de contention et de parage), qu'immatériel en terme de savoir-



Subventions et Commerce des Produits Animaux

faire. Pour faciliter ces investissements, l'élevage doit pouvoir se structurer :

- Avec des groupements ou associations de producteurs capables de réaliser des investissements en commun (fabrication de l'aliment, appui technique...);
- Avec des systèmes d'intégration par des entreprises de transformation plus ou moins élaborés pour faciliter l'accès aux intrants et aux techniques d'élevage;

Le partenariat entre entreprises privées des filières animales (services à l'élevage ou transformation des produits issus de l'élevage) **et les éleveurs** doit être renforcé. Les conditions de partenariat avec des entreprises internationales présentes dans les filières animales doivent être facilitées.

Le développement des productions animales en Afrique va devoir prendre en compte **le développement des biocarburants** qui, d'une part, va renchérir les céréales, mais qui peut aussi créer de nouvelles opportunités de matière première pour l'alimentation animale sous la forme de sous-produits.

Les Etats et les pouvoirs publics ont un rôle d'accompagnement de cette modernisation de l'élevage par des politiques d'appui bien ciblées : accompagnement à la définition des stratégies de modernisation des filières d'élevage avec les organisations paysannes, mise en place de politiques facilitant l'élevage (foncier, organisation de la génétique animale, lutte contre les grandes épizooties, commerce des animaux...), mécanismes de gestion des crises de l'élevage...

Recommandation n°1 : La définition de politique de soutien à l'élevage suppose des études prospectives sur la structuration de l'élevage en Afrique à moyen terme : l'identification et l'étude des systèmes d'élevage les plus performants et les plus adaptés, leur répartition géographique sur les territoires, les moyens pour les développer. Ce travail doit prendre en compte une analyse des conditions de succès de ces modèles ou d'autres modèles dans d'autres régions du monde qui ont engagé une révolution de l'élevage (cf. encadré n°3).

Recommandation n°2 : Le développement de l'élevage va demander un effort important de transfert des savoir-faire en matière de conduite des élevages. Les stratégies de formation et d'information des éleveurs doivent être diversifiées, développées, appuyées et suivies (cf. note sur les services en santé animale) :

- Formation initiale des éleveurs ;
- Formation continue en s'appuyant sur les différents relais possibles (entreprises d'agrofournitures, groupements de producteurs, entreprise de service à l'élevage...).

Recommandation n°3 : La révolution de l'élevage suppose des investissements matériels et immatériels qui nécessitent la création des conditions favorisant les partenariats (contrats d'approvisionnement, intégration...) entre éleveurs et des entreprises des filières animales (transformation des produits de l'élevage, génétique ou alimentation animale), notamment des entreprises internationales. Les pouvoirs publics doivent jouer le rôle de facilitateur dans ce domaine.

- **Structurer des filières régionales aptes au commerce continental ou intercontinental**

Au-delà de l'augmentation de la productivité en amont, le développement du commerce régional et international va nécessiter une structuration des filières de commercialisation et de transformation des produits animaux. Ceci passe par trois types de mesures :

- L'accompagnement de la structuration des familles professionnelles : associations professionnelles et interprofessionnelles pour avoir des interlocuteurs de ces filières ;
- L'appui à l'émergence d'entreprises pilotes qui vont pouvoir structurer économiquement les filières ;
- L'appui à la création d'équipements structurants des filières : abattoirs, marchés physiques, logistique de transport.

Par ailleurs, alors qu'une large part du commerce actuel se fait sous forme d'animaux vivants pour différentes raisons (faiblesses des infrastructures d'abattage, problème de la chaîne du froid, taxes occultes...), il sera important que le commerce des produits animaux se développe au détriment du commerce des animaux vivants pour :

- réduire les coûts de transport avec le renchérissement de l'énergie ;
- assurer un meilleur bien-être animal tout en limitant les pertes de poids pendant les transports ;
- fixer la valeur ajoutée au plus près des lieux de production des animaux.

Le pré-requis d'une modernisation des filières animales est la **structuration et le renforcement des organisations des**



Subventions et Commerce des Produits Animaux

professions des filières animales (éleveurs, négociants, chevillards, transformateurs, transformateurs laitiers), qui, pour une large part, relève du secteur informel. Il s'agit d'avoir des structures professionnelles et interprofessionnelles capables de participer à la réflexion sur l'organisation des filières, de s'impliquer dans la formation professionnelle, de développer des outils communs pour la filière pour développer et promouvoir les bonnes pratiques, voire pour développer et gérer des outils communs (centre de formation, atelier de découpe collectif...).

Des outils structurants pour les fonctions de commercialisation des animaux et des produits d'origine animale au niveau régional et international vont devoir être développés :

- Des abattoirs d'envergure nationale doivent servir de lieu de regroupement de l'offre, de tri des carcasses et des pièces pour une réexpédition vers les grands centres de consommation, voire pour exporter.
- En amont de ces abattoirs, il faut prévoir des structures de marchés en vif. En aval, ce sont des marchés de gros qui peuvent faciliter la valorisation des produits issus de la transformation des produits animaux (viande bovine, volaille, viande porcine, produits laitiers...). Ces outils vont permettre aux professionnels de regrouper l'offre et de la confronter aux acheteurs. **Ce regroupement de l'offre peut aussi faciliter les contrôles sanitaires en vue d'une exportation.**

Le positionnement géographique, la taille et l'approvisionnement et les débouchés de ces outils doivent faire l'objet d'études préalables conjointement à la réflexion sur le développement et l'intensification de l'élevage (recommandation n°1). Il s'agit d'établir un schéma directeur des infrastructures des filières. Ce schéma doit être élaboré et discuté avec les organisations professionnelles du secteur au niveau de chaque état et de chaque ensemble économique régional.

La stratégie de développement des opérateurs de transformation des produits d'origine animale (découpe et transformation des viandes, transformation du lait) doit viser à favoriser **l'émergence d'opérateurs pilotes** qui pourront être mis en avant comme modèle pour la profession. Il s'agit de favoriser la création de PME (petites et moyennes entreprises) africaines de transformation alimentaire qui doivent acquérir la capacité d'investir et d'innover pour répondre aux attentes du marché, dans le respect du contexte sociologique spécifique de ces secteurs.

Pour faciliter cette émergence d'entreprises pilotes, **l'investissement étranger par des opérateurs industriels capables de transférer du savoir-faire doit être facilitée**

qu'il s'agisse de concession de licence d'exploitation de brevets ou qu'il s'agisse de création de joint-venture.

Parmi les opérateurs clés d'une filière, il faut prendre en compte **les opérateurs de logistique** soit par la route, le train ou l'avion⁶. Il est important qu'émerge des entreprises crédibles capables d'assurer du transport en froid de viandes, de produits animaux, de poissons et d'assurer des transports en minimisant les ruptures de charges par des complémentarités des échanges entre zones du continent africain (trajets aller et retour). Un projet structurant peut être mis en cause sur un plan économique si l'organisation logistique s'avère défailante ou inadaptée. Ce point va devenir de plus en plus important avec le renchérissement de l'énergie.

La formation professionnelle est aussi un des facteurs clés de la mutation de ce secteur. Beaucoup de petites entreprises reproduisent un modèle défectueux en l'absence d'accès à la formation professionnelle des jeunes intégrant les métiers de la viande ou de la transformation laitière. Cette absence de formation professionnelle des jeunes s'ajoutent à leurs lacunes en formation de base (alphabétisation déficiente)⁷. Mais, il y a plusieurs points critiques à prendre en compte pour le succès des formations professionnelles :

- Les professionnels doivent être fortement impliqués dans ces stratégies de ces formations professionnelles, afin que les jeunes soient formés en fonction des besoins de ces petites entreprises, et non en rupture complète.
- La capacité de rendre accessibles et opérationnels les savoir-faire et les connaissances acquises dans les centres d'excellence (établissements supérieurs, centres de recherche) pour les professionnels est un facteur clé de succès. Ceci suppose aussi une prise en compte des besoins spécifiques dans la hiérarchisation des travaux de recherche-développement.

Enfin, le développement de ces filières nécessite le renforcement **des outils financiers à la disposition des professionnels** :

- L'accès aux crédits pour les artisans du secteur informel et des métiers alimentaires passe par des systèmes d'épargne-crédit et de microcrédit,
- Pour des entreprises plus importantes, des crédits à taux préférentiels ;

⁶ Même si l'avion est aujourd'hui un moyen de transport gros émetteur de CO₂, il est le seul permettant un flux du Tchad vers les pays côtiers du Gabon et du Congo. Cet exemple relance la question des infrastructures ferroviaires du continent.

⁷ L'expérience de création d'un centre de formation professionnelle aux métiers de bouche au Sénégal est une expérience pilote dont les résultats seront à suivre.



Subventions et Commerce des Produits Animaux

- Pour les entreprises de négoce, notamment au niveau international, des assurances permettant la couverture du risque d'impayés.

Recommandation n°4 : En complément de la recommandation n°1, des schémas directeurs par filière et à l'échelle régionale devront être élaborés en concertation avec les professionnels du secteur pour aboutir à la définition de priorités et une cartographie des outils structurants. Ce travail passe au préalable par le recensement des travaux existants.

Recommandation n°5 : Au niveau de chaque Etat et à l'échelle régionale, une stratégie adaptée d'appuis aux organisations professionnelles du secteur et au développement des entreprises du secteur :

- Appui à la structuration des organisations professionnelles et interprofessionnelles ;
- Politique de formation professionnelle et d'information du secteur ;
- Emergence d'entreprises servant de modèle pour le secteur en capacité ;
- Développement d'une offre de service logistique adaptée aux produits animaux ;
- Politique incitative pour les partenariats d'entreprises avec des entreprises étrangères transférant des savoir-faire.

• Développer un cadre propice au commerce

Pour assurer un développement harmonieux du commerce entre les Etats Africains et les échanges intercontinentaux, les Etats doivent élaborer et appliquer un cadre réglementaire harmonisé à l'échelle régionale, qui sécurise le commerce. Cela concerne :

- Les règles sanitaires à respecter (cf. note « Standards and Food Safety ») ;
- Les principes de loyauté des transactions commerciales.

Mais, ces réglementations doivent être dûment appliquées et contrôlées par des services de contrôle performant et qui donnent confiance à l'ensemble des acteurs. Cela concerne aussi bien les services vétérinaires (cf. note « Standards and Food Safety ») que les services de répression des fraudes. Sur le plan sanitaire, l'expérience acquise par d'autres filières exportatrices peut servir de modèle pour transférer les savoir-faire acquis aux filières animales.

Pour assurer une transparence et une fluidité des échanges commerciaux, chaque Etat doit développer une **lutte sévère contre toutes les pratiques corruptives**, qu'il s'agisse des taxes illégales qui entravent le commerce entre Etats, des prélèvements indus réalisés au moment d'éventuels contrôles sanitaires. Cette lutte doit aussi porter contre les

vols de bétail qui constituent un facteur déstabilisant des filières.

Le mouvement entrepris de baisse des taxes douanières entre pays d'un même ensemble économique (ex : tarif extérieur commun : TEC) est un facteur propre à favoriser les échanges entre pays. Cet ajustement des taxes douanières intra-africaines doit être généralisé pour favoriser les produits africains par rapport aux produits issus des autres continents. Cependant, cet effort a été entravé par la persistance de prélèvements non justifiés, voire illégaux. De plus, cette mesure a aussi été sans conséquence pour certains flux non contrôlés (ex : flux d'animaux sur pied).

Tout en respectant le cadre des accords internationaux, **chaque Etat peut développer des politiques qui favorisent le développement des entreprises des filières animales :**

- La gratuité des contrôles officiels réalisés par les services de l'Etat est, un moyen d'assurer l'indépendance des services de contrôle et d'éviter des pressions excessives sur ces contrôles, tout en évitant de faire peser un surcoût supplémentaire aux entreprises.
- L'Etat peut appuyer, directement ou au travers de programmes d'aide avec les organismes internationaux, la structuration des organisations professionnelles, l'appui aux investissements structurants, l'appui à la formation professionnelle.
- Des dispositifs fiscaux incitateurs peuvent être utilisés pour favoriser l'investissement étranger, pour faciliter le fonctionnement économique des entreprises gérants les outils structurants, pour faciliter l'installation d'entreprises concernées de la filière autour de ces outils (foncier, infrastructure de transport ou de communication...).

Probablement, il s'agit de favoriser une politique de noyau de développement (ou « cluster ») autour du pôle de compétitivité qui permet :

- De faciliter les installations d'entreprises aux activités complémentaires sur le même site : abattage, négoce, découpe élaborée, exportation ;
- De faciliter l'installation sur le même site de centre de recherche-développement ou de formation professionnelle.

Même si les professionnels ont d'ores et déjà leurs moyens (de fortune) d'information sur les prix et les volumes, le développement de systèmes d'information de suivi des prix et des flux d'animaux est un enjeu pour les décideurs économiques.

- *Un système de suivi des prix de référence pratiqués sur les grands marchés et régulièrement publiés.* Ceci permettra :



Subventions et Commerce des Produits Animaux

- une meilleure information des éleveurs qui pourront avoir une idée plus précise de la valeur marchande de leurs animaux ;
- une connaissance des prix pratiqués et des opportunités de mise en marché ;
- une évaluation des effets sur les prix de la concurrence de produits importés ou d'événements importants, comme des incidents climatiques. Ceci est nécessaire pour argumenter d'éventuelles clauses de sauvegarde ;

- *Un système de suivi des flux de commercialisation des animaux et des carcasses, de la collecte de lait...* Il s'agit de mieux connaître les flux commerciaux et d'anticiper les besoins en matière d'outils structurants.

Au-delà de ces deux systèmes de suivi des prix et des flux, se pose la question de la traçabilité des animaux. Elle peut être un outil plus précis de détermination de ces flux. Mais, la justification économique ne se trouvera que dans l'efficacité des programmes de prophylaxie qu'un système de traçabilité peut améliorer. On peut citer, par exemple :

- La possibilité d'identifier les cheptels d'origine d'un animal saisi pour cause de tuberculose à l'abattoir ;
- Le retour d'informations sanitaires dans les élevages sur la base des observations faites en abattoir (parasitisme, dépistage de résidus médicamenteux...) ou par la laiterie (résidus dans le lait ou augmentation des taux cellulaires, signe de mammites).

Enfin, il ne faut pas oublier que la traçabilité est un moyen de lutte contre les vols de bétail.

Recommandation n°6 : Le cadre réglementaire des Etats doit être rénové, de manière concertée à l'échelle des ensembles économiques régionaux, pour faciliter le développement du commerce africain et international dans le but d'assurer d'abord le respect des règles sanitaires (cf. note « Standards and Food Safety » - recommandation n°10), puis la loyauté des transactions. Ceci doit comprendre une évaluation plus précise des conséquences des mesures comme le TEC sur le commerce des produits animaux, avant l'extension de ces accords avec des pays ne faisant pas partie d'un même ensemble économique régional, mais destinataire d'un flux d'animaux ou de produits animaux.

Recommandation n°7 : Afin que ces réglementations soient correctement appliquées, les services de contrôle doivent disposer des moyens et d'une organisation leur permettant d'assurer leur mission de façon à donner confiance aux échanges entre pays. L'organisation de ces services de contrôles doit s'appuyer sur les recommandations des normes internationales lorsqu'elles existent (Code Zoosanitaire, Codex Alimentarius...).

Recommandation n°8 : Une meilleure connaissance des flux d'animaux et de produits animaux et des prix passent par un système d'information et par une politique de traçabilité. Il s'agit de disposer des informations permettant :

- de prendre les décisions stratégiques pour la structuration des filières ;
- de disposer des indicateurs sur les impacts indésirables de tel ou tel flux, en particulier les importations ;
- de disposer des informations pour gérer les risques sanitaires.

Ceci souligne l'enjeu stratégique du développement d'un **système d'information de gestion de l'élevage (cf. encadré 1)**.

Recommandation n°9 : L'engagement politique en faveur des filières animales locales doit s'exprimer au travers des politiques :

- facilitant l'investissement au sein de ces filières, y compris les investissements d'entreprises étrangères détentrices de savoir-faire dans la structuration des filières animales (foncier, fiscalité, infrastructures). Ceci doit permettre l'émergence de pôles de compétitivité des filières animales répondant aux enjeux de structuration des filières définis par les études des recommandations 1 et 4.

- appuyant les organisations professionnelles du secteur, notamment en ciblant les programmes de coopération internationale vers les filières animales. Cet appui peut prendre diverses formes :

- appui aux investissements structurants (cf. recommandation 4 de la présente note et recommandation 12 de la note sur les normes internationales et la sécurité sanitaire des produits animaux) ;

- appui à la formation professionnelle (cf. recommandation 5 de la présente note) ;

- appui au transfert de compétences des centres de recherche-développement vers les entreprises (recommandation 13 de la note sur les normes internationales et la sécurité sanitaire des produits animaux).

Encadré 1 : L'enjeu stratégique d'un système d'information de gestion de l'élevage (SIME) en Afrique Sub-saharienne

L'objectif d'un SIME est de fournir les outils permettant aux acteurs de la filière et aux décideurs politiques de prendre leurs décisions stratégiques. En priorité, cela concerne la connaissance des flux d'animaux, des prix entre zones géographiques et par catégories d'animaux et de produits animaux (animaux vivants, carcasses, lait matière première, produits laitiers...), des prix des principaux intrants.

Cette information est indispensable pour :

- définir une stratégie d'investissement adaptée (cf. recommandation n°1 et n°4) ;
- prévoir les évolutions de l'offre et de la demande du marché ;



Subventions et Commerce des Produits Animaux

- modéliser les conséquences de telle ou telle politique (ex : taxation des produits importés) dans l'objectif d'assurer un développement durable ;
- préparer les négociations internationales en étant capable d'évaluer les conséquences économiques des propositions portées par les responsables africains ou celles avancées par les autres parties d'une négociation ;
- anticiper et gérer les incidents climatiques (cf. note sur mobilité des animaux et note sur gestion des sécheresses) et les autres événements exceptionnels tels que les incidents sanitaires.

Cependant, la valorisation d'un SIME suppose aussi le renforcement d'une expertise macro et micro-économique pour en dégager les indicateurs pertinents d'aide à la décision.

• Profiter des marges de manœuvre des accords internationaux pour protéger les filières africaines

Tout consommateur, même en Afrique, a un comportement accordant une priorité aux denrées produites dans son pays ou à proximité⁸. Ceci repose sur une confiance accrue dans les conditions de production (même si cela n'est pas toujours rationnel). Il est donc possible de donner un avantage concurrentiel relatif aux productions animales africaines en identifiant l'origine et en la labellisant pour le consommateur. Cette politique de marque doit aussi faciliter la segmentation du marché.

Les productions animales africaines ne sont pas à l'abri des concurrences des produits internationaux, qu'il s'agisse d'une denrée sous-valorisée sur un autre continent et qui trouverait un débouché intéressant en Afrique, qu'il s'agisse de denrées dont les cours mondiaux sont déprimés par excès d'offre ou par des soutiens indus de la part d'un pays exportateurs. Il est donc essentiel que les pays de l'Afrique Sub-saharienne négocient, dans le cadre des accords internationaux, les produits sensibles pouvant faire l'objet d'une politique de relative protection ou les conditions de déclenchement d'un mécanisme de sauvegarde spécial de tout produit qui se trouverait soumis à une pression concurrentielle excessive (cf. accord OMC de Hong Kong).

Cependant, le recours à ces mécanismes de sauvegarde spéciaux va supposer la capacité de les justifier auprès de l'OMC. Ceci signifie de disposer des informations sur les marchés (volume des productions, cotations des principaux produits, volume des importations, prix des importations...) afin de pouvoir justifier le caractère déstabilisant des importations (cf. recommandation 8).

⁸ On a constaté ce réflexe lors de la crise sur l'importation des cuisses de poulets au Sénégal. En réalité, il n'est marqué que chez les classes moyennes car les classes les plus pauvres ne font le choix de la viande qu'en fonction du prix.

Enfin, au-delà de la négociation des accords de l'OMC, les pays africains doivent utiliser toutes les marges de manœuvre offertes pour protéger et favoriser leurs productions animales :

- La politique de taxation des produits animaux importés doit donner un avantage concurrentiel aux produits africains. Tous les pays africains, y compris des pays africains non producteurs, doivent taxer davantage les produits venant de pays tiers que ceux provenant d'autres pays de l'Afrique Subsaharienne, et harmoniser leurs politiques d'importation. Ceci doit aussi éviter l'arrivée de produits animaux d'autres continents via des pays voisins moins contraignants sur le plan douanier, comme ce fut le cas des importations de cuisses de poulet européen via la Gambie.
- La position des pays Africains dans les négociations de l'OMC doit permettre de faire accepter le principe de mécanisme de sauvegarde spécial face à des produits importés massivement et qui déstabilisent les marchés locaux, quelle qu'en soient les raisons (subvention à l'exportation, déprime des cours mondiaux). Ils devraient pouvoir négocier une procédure simplifiée pour mettre en place de tels mécanismes sans passer la procédure coûteuse et longue du panel arbitral. Il faudrait donc définir les critères qui permettraient de justifier le recours à ces mécanismes tels qu'une chute des prix sur les marchés de gros de plus de 10-15% par rapport aux cotations habituelles et une hausse des importations intercontinentales représentant plus de 4-5% de la consommation nationale.
- La possibilité permise par les accords spécifiques d'accéder à des marchés rémunérateurs doit être pleinement utilisée. Par exemple, les contingents accordés par l'UE pour des importations à taux réduits de l'ACP devraient pouvoir être mutualisés à l'échelle régionale pour permettre un taux d'utilisation supérieur à ce qu'il ne l'est aujourd'hui.
- Il en va de même en ce qui concerne l'utilisation des fonds internationaux d'aides accessibles pour les filières animales pour investir dans ces filières selon les priorités clairement définies sur des objectifs concrets (ex : programmes tels que « Every thing but no arm »).

Dans cette phase de négociation des accords APE, les dirigeants Africains doivent faire valoir l'enjeu stratégique des productions animales. Les contingents existant d'importation des viandes bovines à droit de douane réduits risquent d'être remis en cause pour une mise en conformité avec les principes de l'OMC. En revanche, des contreparties en matière d'appui à la mise à niveau de filières vont pouvoir être discutées, au profit des filières animales africaines dans



Subventions et Commerce des Produits Animaux

le but de leur donner une compétitivité sur leurs propres marchés, comparativement aux produits importés.

- L'appui aux politiques sanitaires (lutte contre les épizooties) ne doit pas être pris en compte dans le montant des contreparties car il s'agit d'un enjeu mondial auxquels les pays occidentaux (et l'UE en particulier en raison de sa proximité) doivent contribuer pour maîtriser les risques de maladies émergentes.
- Le principe de protection relative des filières animales africaines pendant la période nécessaire à leur mise à niveau doit être actée. Le Maroc a pu ainsi développer une filière avicole en protégeant relativement son marché.
- En contrepartie, les pays africains doivent aussi pouvoir intéresser les investisseurs européens prêts à valoriser les produits d'origine animale, pour faciliter cette mise à niveau et favoriser le développement de ces filières⁹. L'attraction de groupes alimentaires dont la stratégie est basée sur la valorisation de production locale doit être privilégiée. De plus, cette présence des groupes européens peut aussi favoriser les exportations vers l'UE.¹⁰
- L'Union européenne doit s'engager à supprimer toute subvention à l'exportation pour les produits animaux issus de l'Union européenne destinés à l'Afrique Subsaharienne (même si c'est déjà quasiment le cas puisque les subventions sont définies par zone géographique). En cas de produits créant une perturbation significative sur un marché de produit animal (ex : les cuisses congelées de poulet), l'Union européenne devrait s'engager à trouver de nouveaux débouchés, soit par une exportation vers des pays où les effets seront moins déstabilisants (Chine, Russie), soit s'engager à favoriser des valorisations sur le marché européen.
- Etant donné les volumes concernés, il peut être utile de négocier un contingent à droit réduit de faible volume en viande bovine (30 000 tonnes représentent le double du volume d'exportation actuel) ou des appuis pour permettre des exportations vers l'UE, même pour des flux peu importants. Il ne faut pas négliger la valeur commerciale d'une exportation vers l'UE vers d'autres pays destinataires des produits africains.

Recommandation n°10 : Les filières animales africaines doivent utiliser les outils permettant une mise en valeur auprès des consommateurs, de leur origine ou de leur mode de production (labels, marques collectives, segmentation de leur offre...).

Recommandation n°11 : Les Etats africains doivent développer des politiques favorisant les produits d'origine animale issus de leur zone. Cela passe par l'harmonisation de taxes douanières (ex : accord TEC) permettant de favoriser relativement les produits animaux d'origine africaine comparativement à ceux des autres continents.

Recommandation n°12 : La position des acteurs des filières animales de l'Afrique Sub-saharienne doit être davantage exprimée et soutenue dans les instances de l'OMC, afin de faire valoir le caractère spécifique et sensible de ces filières pour l'Afrique Sub-saharienne. Ceci suppose d'augmenter leur capacité :

- d'analyse des politiques agricoles des différents grands pays membres de l'OMC, en termes de contraintes et d'opportunités pour les filières animales africaines ;
- de définition d'une position commune sur les principes à défendre, notamment sur les enjeux des filières animales africaines, en matière de sécurité alimentaire (approvisionnement en protéines animales), d'économie de populations concernées par l'élevage (femmes, éleveurs...) et d'environnement ;
- de défendre le principe de recours simple à des mécanismes de sauvegarde spéciaux pour des importations intercontinentales déstabilisants les filières locales, suffisamment simples à mettre en œuvre sans avoir recours à la procédure des panels.

Recommandation n°13 : Dans le cadre des accords APE avec l'UE, les pays africains doivent négocier avec l'UE des contreparties suffisantes pour les filières animales, notamment :

- en matière de programmes d'appui à la modernisation des filières animales, répondant aux critères de la présente note ;
- de suppression des subventions à l'exportation sur les produits animaux destinés à l'Afrique et sur la gestion commune des situations où des exportations européennes créent une perturbation significative des marchés locaux.

• Une hiérarchisation des recommandations

L'ensemble de ces recommandations ne pourra être mis en œuvre immédiatement. Le tableau ci-après propose une hiérarchisation selon deux critères :

- Une priorité chronologique, soit en raison d'échéances attendues telles que des négociations en cours, soient en raison d'un séquençage nécessaire des actions ;

⁹ En 2006, le groupe Danone a investi au Bangladesh et passer un accord avec la Grameen Bank pour que des crédits adaptés soient proposés aux élevages locaux dans le but d'augmenter leur production laitière.

¹⁰ L'un des premiers exportateurs de viande de poulet du Brésil est le groupe DOUX qui s'approvisionne ainsi auprès de ses filiales brésiliennes.



Subventions et Commerce des Produits Animaux

- Une priorité stratégique en raison de l'effet de levier de la mesure sur la modernisation des filières animales africaines.

De cette analyse, il ressort quatre grands groupes de priorités :

- La nécessité de conduire une réflexion sur ce que doit être la structuration de ces filières animales à moyen terme et à l'échelle du continent : recommandations 1 et 4 ;
- L'urgence de conduire des dispositions favorables aux filières animales africaines dans le cadre des négociations internationales en cours (OMC, APE, accords interafricains) : recommandations 11, 12 et 13 ;

A la suite de ces deux priorités, c'est un plan de modernisation des filières qui va devoir être engagé en matière :

- d'investissements (recommandations 9a, 3 et 5),
- d'appui aux organisations professionnelles (structuration, formations et information) : (recommandations 2, 3 5, 9b),
- Enfin, c'est le renforcement d'un cadre réglementaire et son application favorisant le commerce africain (recommandations 6, 7, 8).



Subventions et Commerce des Produits Animaux

tableau n°1 - Hiérarchisation des recommandations

Recommandations	Hiérarchisation chronologique	Hiérarchisation stratégique	Bilan
1- Etudes prospectives sur la structuration de l'élevage africain	+++	+++	+++
2- Formation et appui aux éleveurs pour augmenter la productivité des cheptels	++	+++	++
3- Politique favorisant les partenariats éleveurs-entreprises des filières animales (intégration, contractualisation)	+	++	+
4- Etude de la cartographie des outils structurants (abattoirs, marchés...).	+++	+++	+++
5 – Mise en place d'un appui aux organisations professionnelles des filières animales (formation, structuration d'interprofession, entreprises pilotes, partenariats avec entreprises étrangères...)	++	+++	++
6- Développement d'un cadre réglementaire pour favoriser le commerce intra-africain.	++	+++	++
7- Mise à niveau des services de contrôles (commerce et services sanitaires)	++	+++	++
8.- (a) Développement des systèmes d'information de connaissance des prix et des flux. (b) développement de système de traçabilité	++ +	+++ ++	+++ +
9- (a) Politique d'appui à l'investissement dans les filières animales, y compris investissement étranger. (b) Appui aux organisations professionnelles du secteur : formation, transfert de compétence...	++ ++	++ +++	+ ++
10- Développement d'outils mettant en valeur les produits animaux d'origine africaine	+	+	+
11- Politique harmonisée de taxation douanière favorisant les produits africains d'origine animale.	++	+++	++
12- Négociation à l'OMC de la possibilité de recours à des mécanismes de sauvegarde spéciaux, et simples d'accès.	+++	+++	+++
13- Négociation des accords APE en matière d'appui aux filières animales africaines et de suppression des concurrences déloyales des produits importés.	+++	+++	+++



Subventions et Commerce des Produits Animaux

Conclusions

La présente note démontre la complexité des effets des politiques agricoles des grands pays agricoles sur le marché mondial des denrées animales et d'origine animale. Les effets perturbateurs sont réels, sans qu'il soit facile de les quantifier. La concurrence des produits importés sur les marchés africains ne s'explique pas seulement par les effets des subventions, mais par des performances économiques différentes et des modes de valorisation des produits très variables d'une région à l'autre du monde.

Même si l'accès au marché de pays développés est intéressant pour certains pays d'Afrique et pour certains produits, cet objectif doit être relativisé au regard de l'enjeu prioritaire d'une reconquête et d'une consolidation des parts de marché en Afrique Sub-saharienne par les produits animaux issus des filières locales. Le marché des denrées animales devrait connaître une croissance et une segmentation génératrice de valeur ajoutée dont les filières locales doivent pouvoir profiter pour se moderniser.

Le développement du commerce des denrées animales ou d'origine animale va reposer sur une amélioration de la productivité des cheptels, une structuration et une modernisation des filières animales, et la mise en place de politiques et d'un cadre réglementaire favorable au développement de ce secteur.

Malgré les orientations stratégiques définies dans la présente note, le développement du commerce des animaux et des produits animaux au sein du continent ou avec les autres continents requiert aussi un engagement fort des décideurs politiques africains, tant dans la définition des politiques nationales et régionales en faveur de l'élevage, que par la prise en compte des spécificités de l'élevage africain dans les négociations internationales.

Références

1. Agence de Santé Publique du Canada – 2005 – Données de surveillance en laboratoire des entéropathogènes au Canada. Sommaire en 2002 et 2003. <http://nml-lnm.gc.ca/francais/PDF/2002-2003SommaireAnnuel.pdf>
2. HACALA S., LE GALL A. – 2007 – Emission des gaz à effet de serre en élevages bovins : évaluation des émissions, perspectives d'atténuation et compensation par le stockage dans les sols prairiaux. Institut de l'Elevage. 15 pages. http://www.inst-elevage.asso.fr/html1/IMG/pdf/3706-Emissions_gaz_effet_serre_en_elev_bov.pdf
3. FAYE B., ALARY V. – 2001- Les enjeux des productions animales dans les pays du sud. INRA Prod. Anim. 2001, 14(1), 3-13.
4. Institut de l'Elevage- 2004- Réforme de la PAC et production laitière : scénario d'évolution 2010-2012. Dossier de l'Economie n°324. 72 pages. <http://www.inst-elevage.asso.fr/html1/spip.php?article5879>
5. Agreste – 2006 – Résultats agricoles 2004 des exploitations RICA : amélioration globale. Primeurs n° - 174. <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur174.pdf>
6. Office de l'Elevage – 2006 - Le Marché des produits laitiers, carnés et avicoles en 2006 (France - U.E. - Monde). Ed : Office de l'Elevage, 2006, 520 pages. http://www.office-elevage.fr/publications/publication_marche.htm
7. CTA – 2003 - Consequences of the application of sanitary and phytosanitary (SPS) measures on ACP countries, 108 p. http://agritrade.cta.int/en/content/download/2024/54914/file/CTA_SPS+Study_EN.pdf



Subventions et Commerce des Produits Animaux

8. DUTEURTRE G., KOUSSOU M.O., ESSANG T., KADEKOY-TIGUAGUE D. – 2002 – Le commerce de bétail dans les savanes d'Afrique centrale : réalités et perspectives. Actes du colloques « Savanes africaines : des espaces en mutation, des acteurs face à de nouveaux défis ». mai 2002, Garoua, Cameroun.
9. NDEBI G., ONGLA J. – 2006 – Fonctionnement des systèmes de distribution du porc au Cameroun. *Tropicultura*, 24(2), p 73-81.
10. GARY F. – 2004 - Mission for the FAO: Food safety in Ghana - Diagnosis and action plan to improve food safety in food from animal origin - Mission report. *Phylum*, 76 p.
11. GARY F. – 2003 - Mission pour la FAO : P2A2SA : Programme d'Appui à l'Amélioration de la Sécurité Sanitaire des Aliments au Sénégal - Diagnostic et recommandations sur les filières animales - Rapport de fin de mission. *Phylum*, 63 p.
12. STEINFELD H., WASSENAAR T., JUTZI S. – 2006 – Livestock production systems in developing countries : status, drivers, trends, *Rev. sci tech Off. Int. Epiz*, 25(2), p. 505-516.
13. BUREAU JC., JEAN S., MATTHEWS A. – 2005 – The consequences of Agricultural Trade Liberalization for Developing Countries: Distinguishing between Genuine Benefits and False Hope. CEPII, Working Paper n° 2005-13, 32 p.
<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/2005/wp05-13.htm>
14. DELORME H, LIPCHITZ A., BONNET A. – 2007 – Dynamique des prix agricoles internationaux. Notes économiques n°27. 30 pages. <http://agreste.agriculture.gouv.fr>

■ Annexes

Annexe 1 : Quelques chiffres sur les aides de l'Union européenne à l'élevage

L'Union européenne a réduit ses aides à l'exportation au cours de ces dernières années (tableau 1). Le volume des viandes européennes (bovines, volailles...) exportées et aidées ne représentent qu'environ 3% du volume total du marché mondial en 2005-2006. La viande porcine ne bénéficie pratiquement pas d'aides à l'exportation, elles sont concentrées sur des produits transformés.

- Dans le domaine des produits laitiers, les subventions à l'exportation ont été supprimées fin 2006 pour la poudre de lait écrémé en raison de la bonne tenue du marché mondial. L'Union européenne a vu sa part de marché tomber à 10% pour les poudres écrémées. En matière de fromages, l'UE continue à subventionner ses exportations et sa part de marché reste à 35%.
- Les élevages avicoles et les élevages porcins ne bénéficient pas d'aides directes, ni de soutien des prix sur le marché intérieur. Ils en bénéficient de manière indirecte au travers des subventions aux céréales. Cependant, du point de vue de ces productions animales, le niveau des subventions compensatrices des céréales ne permettaient pas de ramener le prix des céréales sur le marché européen au niveau de celui du marché mondial (jusqu'à ces derniers mois). Les productions animales européennes perdaient donc en compétitivité par rapport à d'autres producteurs bénéficiant de céréales au cours mondial.



Subventions et Commerce des Produits Animaux

- En élevage bovin viande (naissage et engraissement), on peut considérer que les aides directes (prime au maintien du troupeau allaitant, prime à l'abattage, prime aux jeunes bovins mâles) couvrent plus d'un tiers des charges de l'atelier (y compris charges de personnel). En élevage laitier, les aides directes couvrent près de 9% des charges d'un atelier laitier (y compris les charges de personnel). Cependant, il faut comparer ces aides à la structure de coûts d'un élevage en Europe : coût du foncier, contraintes environnementales, sanitaires et de bien-être animale adoptées au sein de l'UE et qui font l'objet de la conditionnalité des aides. En incluant les aides aux productions végétales et les aides agro-environnementales, le montant global des subventions représentent près de 60% du résultat économique annuel d'une exploitation laitière spécialisée en France (Agreste, 2007) (5).

Evolution des subventions à l'exportation des produits animaux par l'UE (6)

	Viande bovine		Viande de volaille		Viande porcine	
	2000-2001	2005-2006	2000-2001	2005-2006	2000-2001	2004-2005
Export UE (en 1000 TEC)	531	260	1089	1026	1144	1515
Volume exportés avec aide (en 1000 TEC)	475	187	262	205	129	70
% du contingent OMC d'aide en volume	65%	22,70%	92%	80,00%	11%	5%
% du contingent en valeur	30,80%	9,60%	82,20%	99,60%	17,70%	9,90%

Annexe 2 : Hypothèses sur les conséquences d'une suppression des subventions à l'exportation au sein de l'UE

Dans un marché ouvert comme au sein d'un marché national et pour un produit homogène, on considère qu'une variation de 1% sur la production ou la consommation se traduit par une hausse ou une baisse de près de 3% des prix. Cette relation entre le prix et la modification de l'équilibre de l'offre et de la demande s'est souvent confirmée au cours des crises sanitaires récentes (crise de la dioxine, baisse de la consommation sur la grippe aviaire en Europe). Elle est aussi reconnue par les experts sur le marché du lait matière première (4). Avec une telle hypothèse, l'arrêt des subventions de l'UE en viande bovine et en volaille provoquerait un retrait de l'UE du marché international (-3% sur l'offre). En conséquence, si la consommation se maintient et si le marché mondial réagissait de manière homogène, les cours mondiaux augmenteraient de 9%. Mais, si la production européenne n'est pas ajustée par des mesures de régulation du marché, l'arrêt des exportations conduirait à reporter 9% de la production européenne sur le marché intérieur européen en provoquant un effondrement des cours de près de 27%. Cette simulation des conséquences sur les prix est théorique, même si elle a un caractère pédagogique. En effet, des phénomènes correcteurs viendraient amortir les impacts sur les prix : les importations européennes seraient réduites au maximum, des comportements de stockage en vif par les éleveurs ou dans les frigos des entreprises limiteraient l'excédent d'offres...

Annexe 3 : Deux exemples de révolution de l'élevage

L'Union européenne

Dans les années 60, l'Union européenne a mis en place une politique agricole qui a permis de développer l'élevage très fortement grâce à un environnement protecteur des éleveurs, facilitant leurs investissements :

Le marché intérieur de l'Union a été protégé par des taxes à l'import pour maintenir des prix supérieurs à ceux du marché mondial et sécuriser les revenus des éleveurs leur permettant d'investir.

Des mécanismes d'amortissement des crises cycliques des marchés ont été mis en place avec un prix d'intervention qui permettait l'achat et le stockage de produits animaux, dès lors que le prix au sein du marché européen était inférieur à 90% du prix d'intervention (viande bovine et lait).

Ce système a connu un succès important, au point de générer des excédents dans les années 70, contraignant l'Europe à subventionner les exportations.



Subventions et Commerce des Produits Animaux

En revanche, il est intéressant d'analyser dans un marché européen ouvert pourquoi certains pays ou certaines régions ont réussi à développer davantage leur élevage :

Certaines spécialisations ont obéi à des caractéristiques géographiques. Le Massif Central est devenu un bassin naisseur, fournisseur de bovins maigres pour les ateliers d'engraissement du Nord de l'Italie où la production intensive de maïs est facile.

Le secteur laitier français a connu une forte croissance grâce à une politique de soutien à l'amélioration génétique (organisation des schémas de sélection, développement du contrôle laitier, appui à l'investissement dans les bâtiments...).

Les groupements de producteurs et coopératives (porcs, lait..) ont joué un grand rôle tant dans l'organisation et la collecte de l'offre au niveau de l'élevage qu'en investissant dans la transformation. Ces coopératives ont aussi profité des capitaux dégagés par le secteur céréalier grâce à des outils financiers professionnels (Unigrains).

Etant donné la taille du pays, les Pays-Bas ou le Danemark ont structuré, plus rapidement, leurs filières en une interprofession unique (avec une entreprise leader) à l'échelle nationale avec des politiques exportatrices volontaristes et des restructurations accélérées.

La Chine

La Chine est en train d'organiser aussi une révolution de l'élevage. L'exemple de la filière porcine est caractéristique. Pour assurer l'approvisionnement des villes, la Chine doit augmenter sa production, sans déstabiliser la production traditionnelle des petites fermes à l'intérieur du pays. Le prix du porc est donc très supérieur à celui du marché mondial ou du marché européen (plus de 2 euros/kg contre 0,9 à 1,30 €/kg selon le cycle de production en Europe).

Ces prix très élevés permettent d'investir dans de nouvelles régions à l'Est de la Chine, à proximité des ports, dans des grands ateliers avec transfert de savoir-faire d'entreprises internationales (alimentation animale, santé animale...). Ces investissements sont accessibles à des investisseurs chinois en raison de leur rapide retour sur investissement.

Grâce à une économie planifiée, le gouvernement chinois tente (avec plus ou moins de réussite) de réguler la croissance des ateliers industriels afin que la croissance économique puisse absorber l'afflux de main d'œuvre que génère la disparition des ateliers traditionnels.

Ces deux exemples sont des cas spécifiques non applicables en l'état en Afrique Subsaharienne. En revanche, ils soulignent que la modernisation de l'élevage se fait plus facilement :

- dans un contexte économique favorable porteur d'emplois ;
- par des prix relativement élevés à la production avec des mécanismes amortissant les cycles économiques ;
- par des « inputs » importants en savoir-faire zootechnique et en investissement dans les outils de production.