

**CIPEA**  
**Rapport de recherche**

Les importations laitières  
en Afrique subsaharienne:  
problèmes, politiques, et  
perspectives

Valentin H. von Massow

---

Mai 1990

**CENTRE INTERNATIONAL POUR L'ELEVAGE EN AFRIQUE**  
**ADDIS-ABEBA (ETHIOPIE)**

## CIPEA

Fondé en 1974, le Centre international pour l'élevage en Afrique (CIPEA) est une institution autonome de recherche, de formation et d'information à but non lucratif. Il a pour mandat d'améliorer la production animale dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Ses activités et ses publications sont financées par le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). Les membres du GCRAI ayant déjà contribué au financement du CIPEA sont la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, le Centre de recherches pour le développement international, la Communauté économique européenne, la Fondation Ford, le Fonds international de développement agricole, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, le Programme des Nations Unies pour le développement, et les gouvernements de l'Allemagne fédérale, de l'Australie, de l'Autriche, de la Belgique, du Canada, de la Chine, du Danemark, des Etats-Unis d'Amérique, de la Finlande, de la France, de l'Inde, de l'Irlande, de l'Italie, du Nigéria, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse.

Outre les recherches qu'il mène pour son propre compte, le CIPEA participe à des travaux conjoints avec les systèmes nationaux de recherche agricole (SNRA) auxquels il fournit divers programmes de formation spécialisée et divers types de services d'information, en vue d'assurer le renforcement de leurs capacités de recherche.

Le CIPEA publie des *Rapports de recherche*, des *Monographies*, et un bulletin trimestriel ainsi que des actes de conférence et une page trimestrielle d'information (le *CIPEA actualités*). Les publications du CIPEA relèvent exclusivement de la responsabilité du Centre et des tiers susceptibles d'en être les co-auteurs.

Référence exacte: von Massow V. H. 1990. *Les importations laitières en Afrique subsaharienne: problèmes, politiques, et perspectives*. Rapport de recherche n° 17. CIPEA, Addis-Abeba (Ethiopie).

# Les importations laitières en Afrique subsaharienne: problèmes, politiques, et perspectives

Valentin H. von Massow

---

CIPEA

Rapport de recherche n° 17

Centre international pour l'élevage en Afrique

Mai 1990

## **RESUME**

On trouvera dans le présent rapport un examen des tendances relatives à la production et à la consommation des produits laitiers en Afrique subsaharienne, de même qu'une étude détaillée de la contribution sans cesse croissante des importations de lait à la satisfaction des objectifs de consommation des pays du sous-continent. Les instruments de base des politiques d'importation laitière, leurs objectifs, et l'incidence économique de certaines dispositions prises en matière d'importation sont ensuite succinctement décrits en vue d'explicitier la base théorique nécessaire à l'analyse (pays par pays) des causes communes de l'augmentation des importations laitières en Afrique subsaharienne. Ce tableau général est complété par une étude approfondie de deux politiques laitières bien précises, à savoir les mesures classiques de contrôle des échanges commerciaux mises en oeuvre par le Nigéria, et la politique à cibles multiples adoptée par le Mali. L'impact potentiel de l'aide en produits laitiers sur le développement de l'élevage en Afrique a été étudié sur la base de l'expérience malienne, pour mieux souligner la complexité de cette dernière stratégie.

## **MOTS-CLES**

/Afrique au sud du Sahara//produits laitiers//bilan d'approvisionnement//importation//politique du commerce international//aide alimentaire/–/économie//étude de cas/

## **ABSTRACT**

*Trends in the production and consumption of dairy products in sub-Saharan Africa are reviewed, as is the growing importance of dairy imports in meeting consumption targets. The basic instruments of dairy import policy, their objectives, and the economic effects of selected import measures are then outlined to provide a theoretical background for a cross-country analysis of the common causes of increased dairy imports into sub-Saharan Africa, which follows. This general analysis is complemented by a detailed study of two specific dairy policies – the classical trade control policy pursued in Nigeria and the multi-objective policy of Mali. The potential contribution of dairy food aid to livestock development in the continent has been studied, using the Malian experience to outline the complexity of such a policy.*

## **KEY WORDS**

*/Africa south of the Sahara//milk products//supply balance//imports//trade policies//food aid/–/economics//case study/*

Date de parution en anglais: mai 1989

Date de parution en français: mai 1990

ISBN 92-9053-101-0

## TABLE DES MATIERES

RESUME .....	ii
LISTE DES TABLEAUX .....	v
LISTE DES FIGURES .....	v
REMERCIEMENTS .....	vi
1. INTRODUCTION .....	1
2. LES IMPORTATIONS LAITIÈRES DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE:	
FAITS ET CHIFFRES .....	3
Tendances des importations, de la production et de la consommation de produits laitiers .....	3
Importations commerciales de produits laitiers .....	3
L'aide étrangère en produits laitiers .....	5
Caractéristiques régionales .....	6
Consommation .....	7
Etude pays par pays des paramètres relatifs aux importations de produits laitiers .....	10
3. LES POLITIQUES D'IMPORTATION DE PRODUITS LAITIERS .....	12
Définition du terme "politique" .....	12
Objectifs des politiques d'importation de produits laitiers .....	12
Les moyens d'action des politiques d'importation de produits laitiers .....	14
4. RÔLE PARTICULIER DE LA COMPOSANTE AIDE ALIMENTAIRE DES IMPORTATIONS DE PRODUITS LAITIERS .....	16
5. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DES POLITIQUES D'IMPORTATION:	
QUELQUES EXEMPLES .....	19
Importations et taxes à l'importation .....	19
La surévaluation des monnaies nationales .....	20
Le régime d'attribution de devises .....	21
Distribution de l'aide alimentaire en produits laitiers .....	22
6. ÉTUDE COMPARATIVE DES CAUSES DE L'AUGMENTATION DES IMPORTATIONS LAITIÈRES DES PAYS AFRICAINS: .....	24
Variations de l'offre et de la demande .....	24
Effet des variations des politiques du Gouvernement et des autres facteurs sur les importations .....	26
Variations des prix à l'importation et des taux de change .....	27
Surévaluation des monnaies nationales .....	31

<b>7. LES POLITIQUES D'IMPORTATIONS LAITIÈRES ET LEURS CONSÉQUENCES:</b>	
<b>DEUX CAS SPÉCIFIQUES</b> .....	36
Nigéria: utilisation des instruments classiques de contrôle des échanges commerciaux .....	36
La politique d'importation laitière du Nigéria .....	37
Les effets de la politique d'importation laitière du Nigéria .....	37
Mali: Poursuite d'objectifs multiples .....	39
La politique d'importation laitière du Mali .....	40
Effets de la politique d'importation laitière du Mali .....	41
Utilisation de l'aide en produits laitiers au Mali .....	43
Les effets de l'aide alimentaire et les perspectives d'avenir du secteur laitier au Mali .....	44
<b>8. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS</b> .....	45
Les problèmes .....	45
Les politiques d'importation laitière .....	46
Perspectives d'avenir .....	48
<b>REFERENCES</b> .....	50
<b>ABRÉVIATIONS</b> .....	52

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Facteurs de conversion exprimés en kg d'équivalent-lait entier (EL) par kg de produit laitier .....	3
Tableau 2. Importations laitières nettes par habitant des diverses régions de l'Afrique subsaharienne; 1972, 1977 et 1982 .....	8
Tableau 3. Parts respectives des importations commerciales, non commerciales et totales de produits laitiers dans la consommation de produits laitiers de l'Afrique subsaharienne, 1971-1973 et 1981-1983 .....	9
Tableau 4. Effet des politiques du gouvernement et d'autres variables sur les importations laitières des pays d'Afrique subsaharienne .....	28
Tableau 5. Variations moyennes annuelles du taux d'autosuffisance et des importations et de la production intérieure de produits laitiers, et rapport entre les indices des cours mondiaux et des prix intérieurs .....	29
Tableau 6. Elasticités de la réponse aux variations des facteurs qui influent sur les importations laitières des pays d'Afrique subsaharienne, 1972-1982 .....	33
Tableau 7. Compatibilité de l'effet calculé de la distorsion des taux de change et des variations des prix à l'importation avec les augmentations inexplicables des importations laitières de l'Afrique subsaharienne, entre les périodes 1972-1974 (moy.) et 1980-1982 (moy.) .....	35
Tableau 8. Produits laitiers importés par le Mali et mesures d'intervention dont ils font l'objet, 1982 .....	41

## LISTE DES FIGURES

Figure 1. Pays étudiés dans l'analyse des importations laitières de l'Afrique subsaharienne .....	4
Figure 2. Valeurs nominales et valeurs exprimées en prix constants des importations laitières de l'Afrique subsaharienne; 1972-1982 .....	5
Figure 3. Importations laitières de l'Afrique subsaharienne, 1972-1982 .....	6
Figure 4. Importations commerciales de produits laitiers des différentes régions de l'Afrique subsaharienne; 1972-1982 .....	7
Figure 5. Importations laitières effectuées au titre de l'aide alimentaire par les différentes régions de l'Afrique subsaharienne; 1972-1982 .....	8
Figure 6. Conséquences économiques de la subvention des importations et des taxes à l'importation .....	20
Figure 7. Conséquences économiques des restrictions en matière de devises .....	21
Figure 8. Conséquences économiques d'une distribution non sélective de l'aide alimentaire .....	22
Figure 9. Conséquences économiques de la distribution sélective de l'aide alimentaire en produits laitiers .....	23
Figure 10. Prix des importations laitières de quatre pays d'Afrique subsaharienne ajustés d'après l'indice des prix à la consommation, 1972-1984 .....	30

## REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à exprimer ma profonde gratitude à Stephen Sandford, le chef de la Division d'études zoo-économiques du CIPEA, pour sa précieuse contribution à la conception de la présente étude, y compris à l'élaboration de son plan. Je lui suis également reconnaissant d'avoir bien voulu suivre l'évolution de cet ouvrage avec cette passion et cet esprit critique qui le caractérisent si bien, tout au long des deux ans qu'ont duré les travaux. Je voudrais par ailleurs remercier mes autres collègues de la Division d'études zoo-économiques du CIPEA, notamment Addis Anteneh, John McIntire, Stephen Mbogoh et Gil Rodriguez Jr pour leur précieux concours à l'élaboration de ce rapport.

Mes remerciements vont également à Panos A. Konandreas et W. Krostilz, de la Division des produits et du commerce international de la FAO qui ont rassemblé les données relatives aux échanges commerciaux des pays et régions couverts par cette étude. Je n'oublie pas non plus Tibebe Derbie et Berhanu Anteneh qui ont apprêté ces données et participé à l'évaluation des modèles économétriques utilisés; John McIntire et Darrel Light qui m'ont prêté leur concours dans le traitement informatique des résultats ainsi que Gil Rodriguez qui m'a assisté dans l'interprétation des concepts théoriques de base; Ray Brokken, arrivé au CIPEA après mon départ, mais à qui je sais gré d'avoir bien voulu revoir certaines parties de ce rapport, notamment les chapitres 5 et 6; et Inca Alipui qui a bien voulu superviser la rédaction de cet ouvrage avec la rigueur et la clarté qui la caractérisent.

Hors du CIPEA, je suis redevable à S. Nwoko, du Département de l'économie rurale de l'Université d'Ibadan (Nigéria) qui, en dépit des nombreux problèmes auxquels il était confronté et des maigres ressources dont il disposait, a réussi à effectuer une étude détaillée des importations laitières du Nigéria et a mis à ma disposition les éléments de base exploités dans la première partie du chapitre 7. Je remercie également les autorités maliennes et les agents de l'Institut national de recherche zootechnique, forestière et hydrobiologique (INRZFH) pour l'appui qu'ils m'ont apporté au cours de mon enquête sur les politiques d'importation laitière du Mali. A cet égard, je voudrais tout particulièrement remercier Y.S. Koné de l'INRZFH et S. Sidibé de la Direction nationale de l'élevage sans lesquels ce travail n'aurait jamais pu être mené à bien.

Compte tenu de l'intérêt que certains ressortissants du Nigéria et du Mali ont témoigné pour cette étude, mon souhait le plus ardent est que ces deux pays puissent exploiter au maximum les résultats présentés ici. Enfin, je tiens à préciser que les éventuelles imperfections de ce rapport relèvent de ma seule responsabilité et ne sauraient être imputées, même partiellement, à l'une quelconque des personnes sus-mentionnées.

## 1. INTRODUCTION

Les performances du secteur de l'élevage en Afrique subsaharienne ont été particulièrement médiocres au cours des 20 dernières années. Si l'on en croit Addis Anteneh (1984), la croissance du secteur pendant la période considérée a été tellement faible que le niveau de la consommation n'a pas pu s'empêcher de fléchir. De l'avis de nombreux analystes des politiques d'élevage, cette situation est essentiellement imputable à l'inadéquation des politiques pratiquées dans la région (voir par exemple Schultz, 1976; Bale et Lutz, 1979; Peterson, 1979; USDA, 1980; Bates, 1983a). Cet avis est partagé par Bates (1983b) qui soutient que très souvent, loin de promouvoir le développement de l'élevage, ces politiques constituent des obstacles au développement du secteur (Banque mondiale, 1981).

Le développement de l'élevage et plus particulièrement du sous secteur des produits laitiers passe toutefois par la résolution d'un certain nombre de problèmes techniques. Par exemple, de vastes régions de la zone humide infestées par la mouche tsé-tsé sont impropres à l'élevage, ce qui fait de la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne une zone marginale de production laitière. Dans la zone aride et dans certaines parties de la zone semi-aride où le lait est traditionnellement autoconsommé, il est difficile de mettre en place des systèmes de production et de commercialisation appropriés pour faire face à une demande urbaine sans cesse croissante. Qui plus est, les gouvernements africains préfèrent souvent défendre les intérêts des populations urbaines plutôt que d'encourager les producteurs par des prix plus rémunérateurs.

Une étude de l'effet inhibiteur des politiques des prix au producteur sur la production laitière a été effectuée dans le cadre de ces travaux, mais faute de données, il n'a pas été possible de procéder à une analyse très approfondie de ce phénomène. Aussi a-t-on surtout cherché à savoir dans

quelle mesure ces politiques ont contribué à accroître les importations commerciales au-delà des niveaux normalement induits par la croissance démographique et l'accroissement du revenu par habitant.

Il ressort des calculs préliminaires présentés au chapitre 6 que ces deux paramètres ne sont même pas responsables des deux tiers de l'augmentation des importations commerciales de lait. Il est donc évident que d'autres facteurs, et notamment les prix à l'importation et les politiques gouvernementales, interviennent dans ce phénomène.

L'Europe et les Etats-Unis disposent d'importants excédents laitiers qu'ils sont prêts à braquer à très bas prix ou à exporter sous forme de dons. Exception faite des pays où l'aide alimentaire est utilisée pour financer des projets de production laitière, cette politique contribue à paralyser la production nationale de lait tout en stimulant la consommation intérieure de produits laitiers.

En outre, la politique de surévaluation monétaire pratiquée par plusieurs pays africains se traduit par une réduction artificielle du prix intérieur du lait importé, par une dépression de la production et par une stimulation de la consommation. Certes, bon nombre de pays africains ont mis en place des politiques conçues pour protéger leurs industries laitières et donc pour promouvoir la production intérieure, mais celles-ci demeurent généralement inopérantes à cause de la surévaluation de leurs monnaies nationales.

Notre vœu le plus cher est qu'en refermant cette étude le lecteur soit plus averti des effets des politiques d'élevage mises en place par les pays africains, et qu'en conséquence, des stratégies plus judicieuses de production et d'importation laitières soient mises au point. Les tendances générales de la production et de la consommation des produits laitiers en Afrique subsaharienne sont examinées au chapitre 2, de même que le rôle des importations laitières dans des pays et régions

tributaires à divers degrés de l'importation de certains produits alimentaires. Le chapitre 3 présente les objectifs et les instruments des politiques d'importation laitière des pays d'Afrique subsaharienne, et le rôle potentiel de l'aide en produits laitiers dans le développement de la production est examiné au chapitre 4, à la lumière des résultats du projet Operation Flood en Inde et de programmes analogues moins réussis, exécutés en Afrique.

Le chapitre 5 est consacré à une analyse théorique des conséquences économiques de différentes politiques d'importation. L'étude empirique des

importations laitières de l'Afrique subsaharienne ne commence qu'au chapitre 6, avec l'examen des facteurs à l'origine de l'augmentation de ces importations, encore que le chapitre 2 présente des informations de base sur cette question. Cette analyse est approfondie au chapitre 7 dans le cadre d'une description détaillée des politiques d'importation du Nigéria et du Mali. On trouvera enfin au chapitre 8, une présentation sommaire des conclusions de l'étude et, à l'intention des décideurs et des analystes des politiques d'élevage, un certain nombre d'observations sur les conséquences de la méthodologie utilisée.

## 2. LES IMPORTATIONS LAITIÈRES DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE: FAITS ET CHIFFRES

Nous nous proposons ici de comparer les données disponibles sur les importations laitières aux chiffres de la production de chaque pays d'Afrique subsaharienne afin de déterminer la part des importations dans la consommation intérieure. Cette étude est suivie d'une analyse quantitative des importations laitières des pays et des diverses régions de l'Afrique subsaharienne et d'une comparaison pays par pays de certains des paramètres économiques et sociaux qui influent sur ces importations.

Avant d'aller plus loin, précisons que les résultats présentés ici doivent être interprétés à la lumière des données disponibles, lesquelles peuvent différer en qualité d'un pays à l'autre et sont, dans le meilleur des cas, sujettes à d'importantes erreurs. Cela dit, malgré les réserves que l'on peut émettre sur la fiabilité des chiffres disponibles sur la population et la production laitière, il ne fait aucun doute qu'au cours de la période de 10 ans allant de 1972 à 1982, un nombre croissant de pays d'Afrique subsaharienne sont devenus de plus en plus tributaires des importations laitières.

### TENDANCES DES IMPORTATIONS, DE LA PRODUCTION ET DE LA CONSOMMATION DE PRODUITS LAITIERS

Notre analyse couvre 45 pays dont 16 d'Afrique occidentale, 9 d'Afrique de l'Est, 10 d'Afrique centrale et autant d'Afrique australe (figure 1).

L'expression "produits laitiers" fait référence au lait frais, au lait en poudre écrémé ou entier, au lait évaporé ou condensé sucré ou non, au fromage et au lait caillé, au beurre, à l'huile de beurre et à tout autre produit provenant de la transformation du lait. On trouvera au tableau 1 les équivalents-lait entier des divers produits laitiers.

Les produits laitiers importés au titre de l'aide étrangère sont gratuitement donnés aux pays

bénéficiaires et ne font donc pas partie des importations commerciales classiques, même si les pays bénéficiaires sont parfois tenus de supporter les frais de transport et/ou de distribution associés à de tels dons. L'aide alimentaire est généralement accordée dans le cadre d'accords bilatéraux ou dans des situations d'urgence. En ce qui concerne les produits laitiers, ils se présentent essentiellement sous forme de lait en poudre écrémé et de beurre liquide, utilisés pour reconstituer le lait.

Tableau 1. *Facteurs de conversion exprimés en kg d'équivalent-lait entier (EL) par kg de produit laitier.*

Produit (1 kg)	Facteur de conversion (kg d'équivalent-lait)
Lait frais	1,0
Lait en poudre écrémé ou évaporé	7,6
Lait concentré ou évaporé	2,0
Fromage et lait caillé	4,4
Beurre	6,6
Huile de beurre	8,0
Autres produits laitiers	2,0

Source: FAO (1978a).

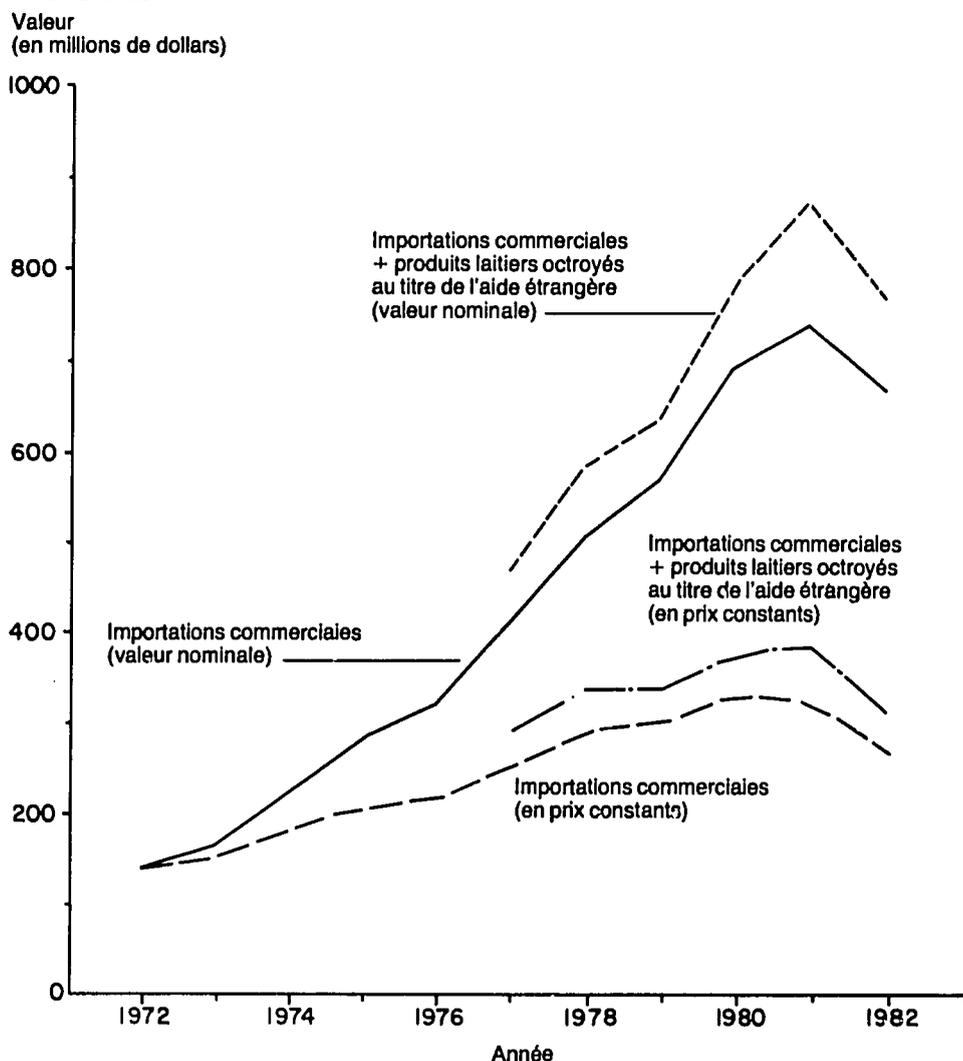
### Importations commerciales de produits laitiers

Les importations commerciales de produits laitiers<sup>1</sup> de l'Afrique subsaharienne augmentent régulièrement depuis 1960. Si l'on en croit les données publiées dans *Annuaire FAO du commerce* (diverses années), leur valeur nominale est passée

<sup>1</sup> Sauf indication contraire, on supposera que les importations brutes sont équivalentes aux importations nettes, c'est-à-dire que les exportations sont négligeables.



Figure 2. Valeurs nominales et valeurs exprimées en prix constants<sup>1</sup> des importations laitières de l'Afrique subsaharienne; 1972-1982.



<sup>1</sup> Valeurs ajustées (1972 = 100).

Sources: *Annuaire FAO du commerce*, et FMI (1983).

dus à l'augmentation du volume des importations et les 37% restants à l'effet conjugué de l'accroissement unitaire des valeurs et du volume des importations<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> L'effet du prix se calcule par la formule suivante

$$\frac{q_0(p_1 - p_0)}{p_1 q_1 - p_0 q_0}$$

où:

q est le volume, et  
p, la valeur unitaire, et où

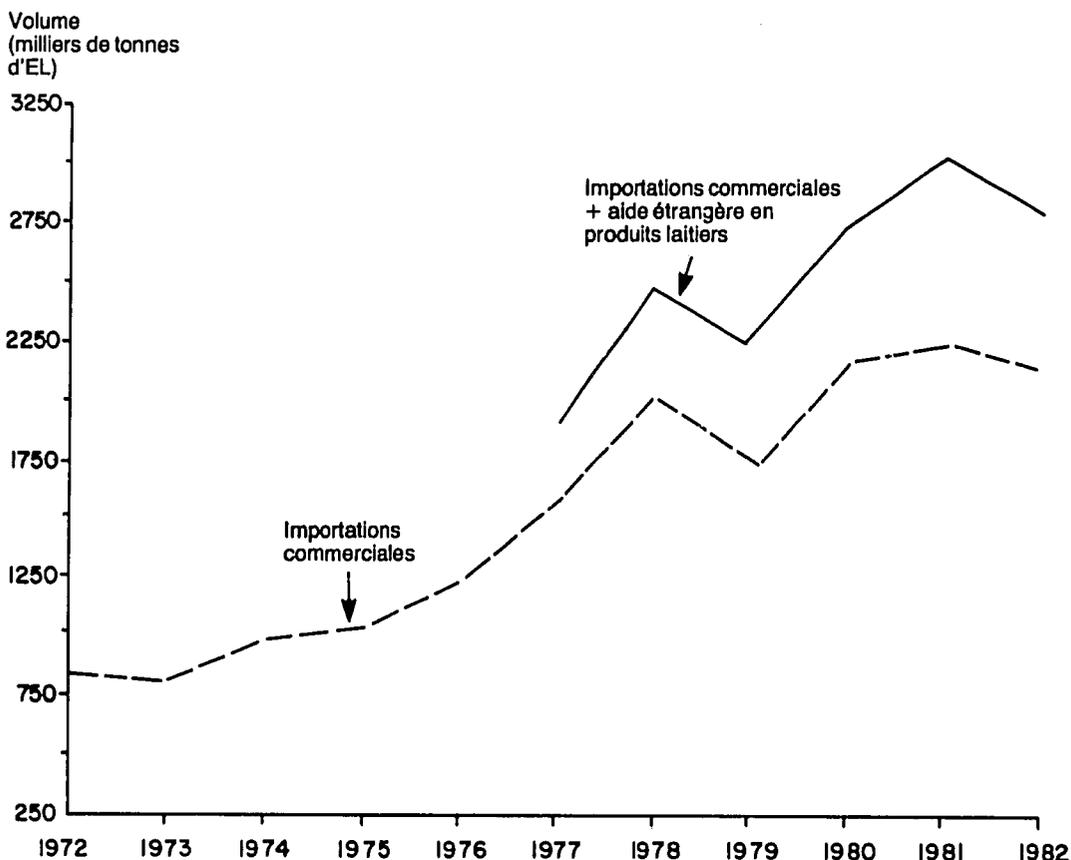
les indices 0 et 1 correspondent respectivement au début et à la fin de la période considérée. En ce qui concerne l'effet du volume et celui de l'interaction prix-volume, on a respectivement comme numérateurs  $p_0(q_1 - q_0)$  et  $(p_1 - p_0) \times (q_1 - q_0)$ . En additionnant ces trois paramètres, on obtient 100%.

En termes constants, -7,6% de l'augmentation de la valeur totale enregistrée entre 1970 et 1980 étaient imputables aux variations de prix contre 193,6% pour la portion imputable aux fluctuations volumiques et -86% à celles dues à l'interaction entre la baisse des valeurs unitaires réelles et l'augmentation du volume des importations. Il apparaît en outre que les importations laitières ont atteint un pic (2,25 millions de tonnes d'équivalents-lait) en 1981 (von Massow, 1984a, App.3).

### L'aide étrangère en produits laitiers

On ne dispose de statistiques détaillées sur les produits laitiers importés au titre de l'aide alimentaire que pour la période 1977-1982 (FAO,

Figure 3. *Importations laitières de l'Afrique subsaharienne, 1972-1982.*



Sources: Calculs effectués par l'auteur à partir de données publiées dans *Annuaire FAO du commerce* (diverses années) et par la FAO (1984a).

1984a). Au cours de ce quinquennat, le volume de ces importations (en équivalents-lait) a plus que doublé (+103%) alors que les importations commerciales ne connaissent qu'une augmentation de 35% (figure 3). L'aide alimentaire en produits laitiers accordée à l'Afrique subsaharienne en 1981 s'élevait au total à 88 000 t de lait écrémé en poudre, à 9000 t d'huile de beurre et à 9000 t d'autres dérivés du lait (FAO, 1984a), ce qui équivaut presque à 760 000 t de lait liquide.

On peut calculer la valeur de cette aide à partir des prix courants des importations commerciales. La valeur de l'huile de beurre, produit rarement commercialisé, est par exemple estimée au prix à l'importation du beurre, majoré de 20% et celle des autres produits laitiers au prix du lait condensé<sup>3</sup>. Sur cette base, la valeur de l'aide ali-

mentaire en produits laitiers octroyée aux pays de l'Afrique subsaharienne en 1981 s'élevait à près de 140 millions de dollars E.-U., ce qui portait le total des importations laitières (dons + importations commerciales) à environ 850 millions de dollars E.-U.

L'aide alimentaire en produits laitiers est passée de 17% des importations laitières totales de l'Afrique subsaharienne en 1977 à 25% de ce volume en 1981, avant de tomber à 23% en 1982. L'analyse de l'effet des importations sur les prix, la production et la consommation intérieurs doit tenir compte aussi bien des importations commerciales que des produits laitiers importés au titre de l'aide alimentaire. Parfois assortie de conditions spéciales, l'aide alimentaire peut aussi directement contribuer à accroître le niveau de l'offre intérieure. Il convient, par conséquent, de procéder à une analyse minutieuse des effets éventuels de chaque type d'aide pour chaque pays.

#### Caractéristiques régionales

La répartition par région des importations commerciales de produits laitiers de l'Afrique

<sup>3</sup> Il y a une différence de 20% entre le prix plancher du beurre et celui de l'huile de beurre (GATT, 1983). On a pris la moyenne régionale pondérée des prix pour les produits et les pays dont on ne connaissait pas le coût des importations commerciales.

subsaharienne pour la période 1972-1982 est présentée à la figure 4. Celle-ci montre que l'Afrique de l'Ouest absorbe plus de la moitié (55 à 60%) du volume total, les 40% restants étant grosso modo également répartis entre les autres régions, encore que la part de l'Afrique de l'Est soit passée de 5 à 20% entre 1972 et 1982.

La situation est différente en ce qui concerne l'aide alimentaire en produits laitiers dans la mesure où près de la moitié du volume total des importations effectuées à ce titre allaient à l'Afrique de l'Est (figure 5) contre 25 à 33% pour l'Afrique de l'Ouest.

La comparaison des importations laitières par habitant permet de se faire une meilleure idée de la situation. Il ressort du tableau 2 qu'en ce qui concerne l'Afrique australe, le volume des importations commerciales par habitant était à peu près stable de 1972 à 1982 alors que pour l'Afrique de l'Est, on enregistrait une forte hausse des quantités importées qui, de 0,62 kg par habitant en 1972, passaient à 3,87 kg en 1982.

De 1977 à 1982, les importations laitières totales par habitant de l'Afrique subsaharienne ont plus que doublé (+104%). En termes absolus, l'augmentation la plus forte en ce qui concerne l'aide alimentaire a été enregistrée en Afrique australe (de 0,82 à 2,36 kg d'équivalents-lait par habitant) et l'Afrique de l'Ouest, qui venait en tête pour les importations totales avec 8,77 kg par habitant, a enregistré le volume d'aide le plus

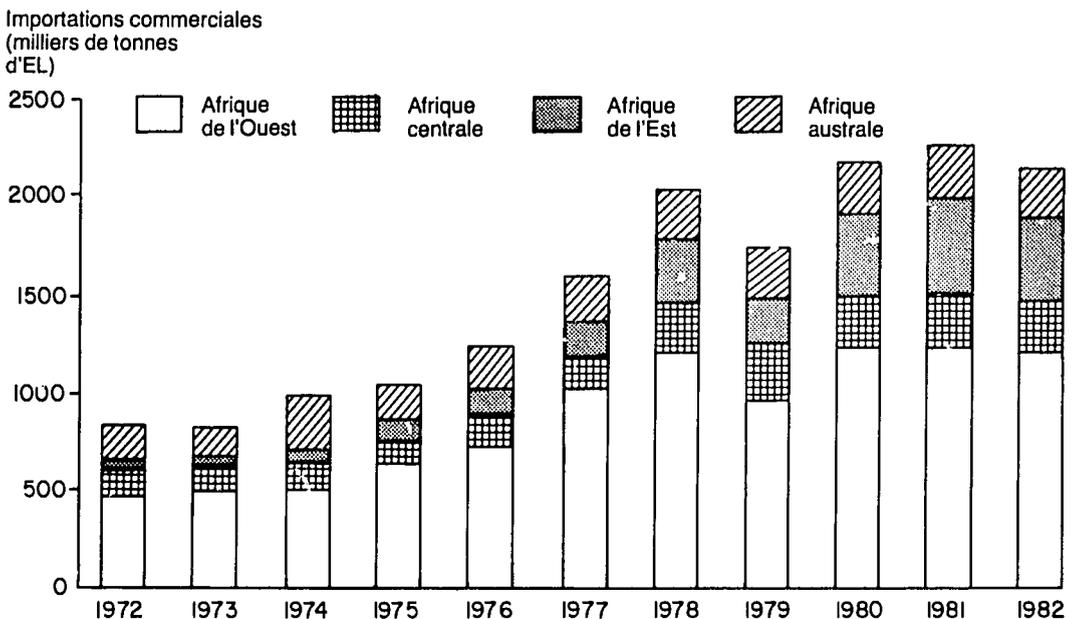
faible en 1982 (1 kg par habitant) et, à partir de 1977, le taux d'accroissement le plus faible.

### Consommation

En 1982, l'aide alimentaire en produits laitiers et les importations commerciales de lait de l'Afrique subsaharienne ont engendré un accroissement global de la consommation totale de produits laitiers de 8 kg d'EL par personne (tableau 2). Ce chiffre représente presque 33% de la part estimée des importations dans la consommation totale (production intérieure totale de lait majorée du total des importations de produits laitiers). Vu le caractère peu fiable des données sur la production laitière en Afrique subsaharienne, les fluctuations du rapport des importations à la consommation peuvent être utilisées, en lieu et place de cette somme, à condition de les interpréter avec prudence. Le tableau 3 donne les rapports moyens enregistrés pour les périodes 1971-1973 et 1981-1983.

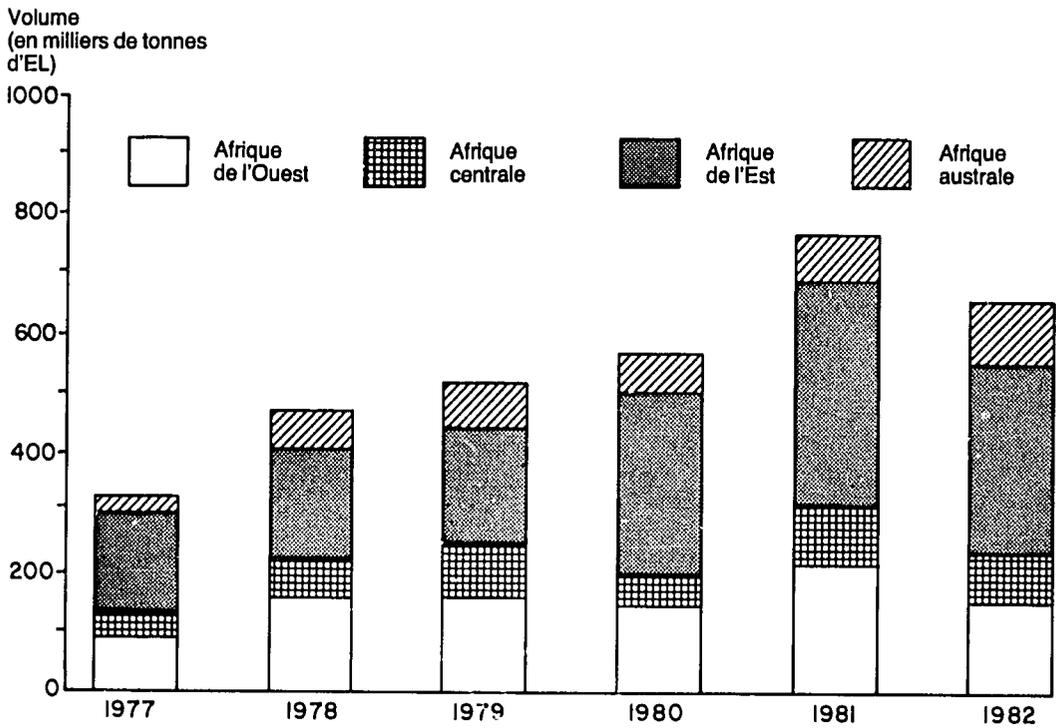
L'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale sont fortement tributaires des importations pour couvrir leurs besoins en produits laitiers. De fait, en 1982, les importations constituaient 50% de la consommation totale de produits laitiers de ces deux sous-régions. En Afrique de l'Est, les produits laitiers consommés sont essentiellement fournis par les producteurs locaux. Toutefois, cette sous-région est beaucoup plus tributaire de l'aide alimentaire que l'Afrique du Centre et

Figure 4. *Importations commerciales de produits laitiers des différentes régions de l'Afrique subsaharienne; 1972-1982.*



Source: Calculs effectués par l'auteur à partir de données publiées dans *Annuaire FAO du commerce* (diverses années).

Figure 5. *Importations laitières effectuées au titre de l'aide alimentaire par les différentes régions de l'Afrique subsaharienne; 1972-1982.*



Source: Calculs effectués par l'auteur à partir de données publiées par la FAO (1984a).

Tableau 2. *Importations laitières nettes par habitant des diverses régions de l'Afrique subsaharienne; 1972, 1977 et 1982.*

Année	Type d'importations laitières	Importations laitières nettes (kg d'EL par habitant)				
		Afrique de l'Ouest	Afrique centrale	Afrique de l'Est	Afrique australe	Afrique subsaharienne
1972	Commerciales	4,12	2,71	0,62	5,25	3,00
	Aide alimentaire	n.c. <sup>1</sup>	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
	Total	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
1977	Commerciales	7,59	3,18	1,70	5,91	4,91
	Aide alimentaire	0,71	0,81	1,60	0,82	1,00
	Total	8,30	3,99	3,30	6,73	5,91
1982	Commerciales	7,78	4,29	3,87	5,52	5,78
	Aide alimentaire	0,99	1,36	2,86	2,36	1,77
	Total	8,77	5,65	6,73	7,88	7,55

<sup>1</sup> n.c. = non connu.

Source: Calculs effectués par l'auteur à partir de données publiées dans *Annuaire FAO du commerce* (diverses années) et par la FAO (1984a) et la Banque mondiale (1984).

Tableau 3. *Parts respectives des importations commerciales, non commerciales et totales de produits laitiers dans la consommation<sup>1</sup> de produits laitiers de l'Afrique subsaharienne, 1971-1973 et 1981-1983.*

Période	Type d'importation	Importations laitières exprimées en pourcentage de la consommation				
		Afrique de l'Ouest	Afrique centrale	Afrique de l'Est	Afrique australe	Afrique subsaharienne
1971/73	Importations commerciales	26	33	1	23	11
	Aide alimentaire	n.c. <sup>2</sup>	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
	Importations totales	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
1981/83	Importations commerciales	41	39	7	25	21
	Aide alimentaire	05	13	6	10	6
	Importations totales	46	52	13	35	27

<sup>1</sup> La consommation correspond à la somme de la production intérieure totale de lait et des importations totales de produits laitiers (en EL). Tous les chiffres représentent des moyennes obtenues sur les deux périodes triennales.

<sup>2</sup> n.c. = non connu.

Source: Calculé par l'auteur à partir des données publiées dans *Annuaire FAO de la production* (diverses années), *Annuaire FAO du commerce* (diverses années), FAO (1978a) et FAO (1984a).

de l'Ouest. Par exemple, en 1982, l'aide alimentaire constituait 40% ou plus du total des importations laitières de la majeure partie des pays de l'Afrique de l'Est (six sur neuf), la moyenne régionale étant de 46%. Dans les autres régions, moins des deux tiers des pays concernés se retrouvent dans la même situation encore qu'il y ait cinq pays (le Tchad, le Rwanda, les Comores, la Tanzanie et le Lesotho) où l'aide alimentaire représente plus de 50% des importations totales de produits laitiers.<sup>4</sup>

Pour combler leur déficit en produits laitiers, les pays de l'Afrique subsaharienne sont tous obligés de recourir aux importations commerciales. En termes de volume global (importations commerciales et aide alimentaire), les principaux pays importateurs de produits laitiers sont par ordre d'importance le Nigéria, la Somalie, l'Angola, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie et la Tanzanie. A eux seuls, cinq des 45 pays de la région totalisent plus de 50% des importations laitières de l'Afrique subsaharienne. En 1982, le Nigéria tenait la tête du peloton des pays importateurs de la région avec 31% du volume total des importations (EL), et l'Angola, la Côte d'Ivoire, la Somalie, et le Sénégal se partageaient 22% des importations totales de produits laitiers de l'Afrique subsaharienne.

Les produits laitiers importés au titre de l'aide alimentaire sont beaucoup plus équitablement

distribués. Toutefois, la Somalie reçoit à elle seule quelque 20% de cette aide alimentaire, ce qui la place au deuxième rang des pays importateurs, juste derrière le Nigéria. Les autres pays bénéficiaires de cette forme d'aide alimentaire sont principalement la Tanzanie (9%), l'Ethiopie (7%), et l'Angola (6%). Signalons toutefois qu'en 1982, cinq des pays de la région n'avaient bénéficié d'aucune aide en produits laitiers. Il s'agit du Gabon, de la Côte d'Ivoire, du Nigéria, de la Réunion et du Swaziland.

Encore une fois, signalons que le volume total des importations peut être influencé par la consommation intérieure totale de lait et de produits laitiers (von Massow, 1984a, App.4). Les importations constituent 50% ou plus de la consommation laitière intérieure de 24 des 45 pays de l'Afrique subsaharienne. Il s'agit notamment des pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest et du Centre qui, en raison de leur situation géographique, des caractéristiques de leur environnement (présence de tsé-tsé) et de leur climat, ne sont pas particulièrement prédisposés à faire de la production animale.

Mais la répartition de ces importations par tête d'habitant révèle une situation tout à fait différente. En effet, 12 de ces 24 pays importent plus de 20 kg d'EL par personne et, à de rares exceptions près, leur consommation totale de produits laitiers par tête d'habitant est extrêmement élevée. La moyenne non pondérée de la consommation est de 33 kg d'EL pour l'ensemble de ces pays. Chose surprenante, des Etats comme la Somalie,

<sup>4</sup> Pour une information plus complète pays par pays voir von Massow (1984a, App. 4).

la Mauritanie, le Botswana et le Burkina Faso qui disposent d'effectifs bovins relativement importants par rapport à leurs populations humaines figurent parmi les 12 plus grands importateurs de produits laitiers par tête d'habitant.

### **ETUDE PAYS PAR PAYS DES PARAMETRES RELATIFS AUX IMPORTATIONS DE PRODUITS LAITIERS**

Pour un pays, le fait d'être tributaire des importations de produits laitiers pour satisfaire la demande intérieure ne constitue pas en soi un problème. Toutefois en cas de déficit de la production alimentaire totale par rapport à la consommation, on aura tout lieu de s'inquiéter lorsque le volume des importations constitue une portion importante du disponible alimentaire, et qu'il favorise de ce fait une ponction substantielle sur les avoirs en devises du pays concerné (von Massow, 1985b, p. 1.).

A cet égard, la position d'un pays donné peut être évaluée en déterminant:

- la quantité totale de ses ressources alimentaires, exprimée par le rapport de l'approvisionnement en calories d'une personne et de ses besoins théoriques en calories (Banque mondiale, 1984);
- sa situation économique mesurée en termes de PNB par habitant; et
- la part des produits laitiers dans sa balance du commerce extérieur. Celle-ci se mesure par la valeur des importations commerciales de produits laitiers comparée aux montants totaux consacrés à l'ensemble des importations alimentaires et agricoles.

Au Bénin, au Congo, au Ghana, en Côte d'Ivoire, au Libéria, au Nigéria, en Sierra Leone, au Togo, et au Zaïre, la consommation totale de lait par habitant est inférieure à 20 kg. 60% des produits laitiers consommés dans ces pays proviennent des importations<sup>5</sup>. Ces pays sont certes fortement tributaires de leurs importations de produits laitiers mais, exception faite pour le Ghana et la Sierra Leone, ils arrivent tous à couvrir, au moins à 90%, les besoins totaux de leurs populations en calories. ce qui signifie que les importations de produits laitiers ne jouent pas un rôle crucial dans la nutrition globale de leurs populations humaines. Quant au Ghana et à la Sierra Leone, ils accusent non seulement des niveaux nutritionnels plus faibles que les autres pays, mais

reçoivent en plus 30% de leurs importations de produits laitiers au titre de l'aide alimentaire.

La proportion de l'aide alimentaire dans les importations totales de produits laitiers tend généralement à diminuer avec l'accroissement de la part des importations dans la consommation totale, encore qu'il y ait un certain nombre d'exceptions à cette règle. On retrouve en outre une forte composante aide alimentaire dans les importations totales de lait de pays comme le Bénin, la République centrafricaine, le Lesotho et la Somalie, de même qu'une forte proportion d'importations dans leur consommation totale de produits laitiers.

Des pays tels que le Congo, la Côte d'Ivoire, le Libéria et le Nigéria sont de grands importateurs de produits laitiers malgré un niveau de consommation relativement faible et un revenu moyen assez élevé (PNB par habitant supérieur à 400 dollars des Etats-Unis). Ces importations sont en majeure partie d'origine marchande, la composante aide alimentaire de leurs approvisionnements demeurant relativement modeste.

A l'opposé de ces pays, on retrouve le Burkina Faso, le Burundi, l'Ethiopie, le Malawi, le Mali, l'Ouganda, la République centrafricaine, la Somalie, la Tanzanie et le Tchad qui ont des PNB par habitant de moins de 300 dollars E.-U. et dont l'aide alimentaire constitue plus de 30% des importations totales de produits laitiers. On note paradoxalement que dans tous ces pays, exception faite pour la Somalie, plus de 80% de la population vit dans les zones rurales. Il apparaît ainsi que le volume total des importations laitières de ces pays et la forte composante aide alimentaire de leurs importations laitières ne sont pas étroitement corrélés avec l'intensification de l'urbanisation. Toutefois, les données actuellement disponibles ne permettent pas de confirmer cette théorie.

La part économique des importations laitières dans la balance du commerce extérieur (qui est déficitaire dans la plupart des pays africains) peut être déterminée en comparant la valeur des importations d'origine marchande à celle des importations totales de produits agricoles. Il apparaît ainsi qu'à l'exception du Mali, une bonne partie des pays affichant un PNB de moins de 350 dollars par habitant en 1981, consacraient plus de 10% de la facture des importations agricoles à l'achat de produits laitiers. Ces chiffres ne laissent pas d'étonner puisque les produits laitiers ne sont pas généralement considérés comme des denrées de première nécessité, comme c'est le cas par exemple pour les céréales.

<sup>5</sup> Pour une analyse détaillée de cette question voir von Massow (1984a, pages 12 à 15 et Annexes 5 à 10).

Par ailleurs, pour la plupart des pays pauvres, les prix des produits laitiers importés avaient été relativement abordables en 1982; ils étaient en moyenne inférieurs à 0,25 dollar/kg d'EL, contre une moyenne de 0,31 dollar/kg d'EL pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Le caractère relativement abordable des prix des produits laitiers sur le marché mondial pourrait par conséquent expliquer que les pays en développement aient choisi de jouer la carte de l'importation.

En résumé, les importations de produits laitiers ont connu un accroissement substantiel au cours des années 70, encore que leur distribution soit restée inégale. A l'heure actuelle, l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale couvrent près de la moitié de leurs besoins en produits laitiers par

les importations alors que pour l'Afrique de l'Est, le chiffre correspondant est inférieur à 20%. Pour couvrir leurs besoins, certains pays de la région sont fortement tributaires de leurs importations de produits laitiers, y compris une composante aide alimentaire non négligeable. Il apparaît en outre qu'aucun des pays de l'Afrique subsaharienne n'a été à même de maintenir, encore moins d'accroître, le niveau de sa consommation de produits laitiers par habitant au cours des 10 dernières années, sans une progression notable de ses importations. Retenons enfin que dans l'ensemble, ce sont des produits de consommation essentiels tels que le lait en poudre ou le lait condensé qui ont été importés par les pays de l'Afrique subsaharienne, et non des produits de luxe.

### 3. LES POLITIQUES D'IMPORTATION DE PRODUITS LAITIERS

#### DEFINITION DU TERME "POLITIQUE"

Les politiques nationales jouent un rôle clé dans le développement de l'élevage (Banque mondiale, 1981, p. 57). Elles influent non seulement sur l'environnement économique global de la production agricole, mais également sur la production, la commercialisation et la consommation des produits animaux ainsi que sur leurs échanges sur les marchés extérieurs. Thomson et Rayner (1984, p. 162) définissent les politiques nationales comme "des moyens d'action (impôts, subventions, quotas, réglementations, recherche-développement financée par l'Etat, discours...) mis en place par un gouvernement et coordonnés par des responsables politiques et des fonctionnaires, en vue de la résolution de problèmes clairement perçus."

Sandford (1985, p. 5) souligne qu'"adopter ou mettre au point une politique" implique un choix entre différentes options possibles. Toute définition du terme "politique" doit par conséquent faire une place aux objectifs du gouvernement et aux moyens d'action dont il se dote pour les mettre en oeuvre. Le terme "politique" fait donc référence à "un train de mesures visant la réalisation d'un objectif à long terme ou la résolution d'un problème particulier" (Sandford, 1985, p. 4). Aux fins de la présente étude, le terme "politique" est défini comme s'appliquant à l'ensemble des décisions qui influent sur le secteur laitier, et en particulier sur les importations de produits laitiers.

La définition des objectifs et des instruments des politiques d'importation de produits laitiers et leur analyse subséquente ne couvrent pas l'ensemble des effets possibles de celles-ci sur les importations de produits laitiers. Une distinction doit ainsi être faite entre les politiques clairement définies, pour lesquelles le gouvernement met au point des instruments qu'il considère efficaces, et les expédients qu'il utilise ouvertement tout en sachant qu'ils sont voués à l'échec. En outre,

certaines politiques visent expressément les importations de produits laitiers ou le secteur plus vaste de la production laitière, alors que d'autres, telles que la fixation des taux de change, n'influent qu'indirectement sur ces domaines. Cette situation peut donner lieu à un certain nombre de contradictions puisque les décisions prises par le gouvernement dans un secteur donné entrent parfois en conflit avec celles adoptées dans un autre secteur.

#### OBJECTIFS DES POLITIQUES D'IMPORTATION DE PRODUITS LAITIERS

Les importations de produits laitiers influent sur le disponible alimentaire d'un pays, sur le volume total de ses importations et sur le développement de sa production intérieure de lait. Bates (1983b, p. 297) soutient que la politique alimentaire de l'Afrique subsaharienne "ressemble dans une certaine mesure à un accord politique qui serait conçu pour instaurer un climat de paix entre les gouvernements et leurs populations urbaines". D'autres auteurs (par exemple Christensen et Witucki, 1982, p. 890) aboutissent à la même conclusion, à savoir que dans leurs politiques agricoles et alimentaires, les gouvernements des pays africains donnent la priorité absolue au bien-être de leurs citoyens. Leurs politiques générales en matière d'importation visent d'habitude à procurer des recettes au trésor public et à contrôler les réserves nationales en devises alors que leurs politiques sectorielles cherchent le plus souvent à développer la production intérieure et à réaliser l'objectif de l'autosuffisance alimentaire.

Dans le choix de leurs options politiques, la plupart des gouvernements des pays africains sont guidés par une ou plusieurs des considérations suivantes:

- i) fournir au consommateur urbain des produits laitiers à un prix jugé abordable;
- ii) procurer des recettes au trésor public à partir des importations laitières;

- iii) contrôler et si possible réduire le montant des devises consacrées aux importations de produits laitiers; et
- iv) stimuler le développement de la production laitière, et partant générer des revenus pour les producteurs, et promouvoir en même temps l'autosuffisance nationale en matière de produits laitiers.

Les gouvernements des pays africains poursuivent souvent simultanément des objectifs multiples et parfois contradictoires. Il est par exemple difficile de maintenir les prix des importations de produits laitiers à un niveau abordable pour le consommateur et de grever en même temps ces importations d'impôts suffisamment lourds pour renflouer les caisses de l'Etat. Toutefois, on peut, dans ces conditions, arriver à une situation d'équilibre en classant par ordre de priorité les objectifs qui entrent en conflit. Comme le dit Sandford (1985, p. 6): "Les gouvernements ne sont pas tenus d'opter exclusivement pour un seul objectif, mais il importe qu'ils considèrent lesquels de leurs objectifs sont les plus importants et qu'ils déterminent ceux d'entre eux qu'ils sont prêts à sacrifier pour la réalisation des autres."

Nous allons maintenant procéder à une brève analyse des objectifs poursuivis dans le cadre des politiques d'importation de produits laitiers. Le choix des instruments les plus aptes à assurer leur réalisation (deuxième décision que les pouvoirs publics sont chronologiquement appelés à prendre) sera ensuite considéré.

Un gouvernement peut décider d'oeuvrer dans le sens des intérêts des consommateurs (objectif i) pour des raisons purement politiciennes (se maintenir au pouvoir, par exemple). Son attitude peut également être dictée par le souci que lui cause le niveau de la consommation globale ou de la nutrition générale des populations de certaines régions ou de certains groupes humains tels que les enfants ou les mères allaitantes. L'objectif doit être quantifié puisqu'il ne sert à rien d'essayer de l'atteindre avec des instruments inadaptés. Par exemple, avant de subventionner l'importation du lait pour nourrissons, les prix et les quantités souhaitables doivent être déterminés, de même que les groupes cibles auxquels le produit doit profiter.

Les principaux objectifs d'une politique générale d'importation – générer des revenus et économiser les recettes en devises (objectifs ii et iii) – ne posent guère de problèmes en ce qui concerne le sous-secteur de la production laitière. En effet, la composante aide alimentaire des importations de produits laitiers n'implique aucune

dépense en devises, mais il n'est pas non plus politiquement concevable de grever de tels produits de droits de douane. Ces deux objectifs, qui en d'autres circonstances auraient tout à fait été compatibles, entrent clairement en conflit dans le cas d'espèce.

Contrairement aux céréales, les importations de produits laitiers ont la caractéristique de se présenter sous plusieurs formes différentes, à savoir beurre, lait en poudre, lait concentré et même yaourt aromatisé. Différents droits de douane peuvent être imposés sur ces produits pour procurer des recettes au trésor public, mais ces mesures ne doivent être prises que compte dûment tenu des intérêts bien compris du consommateur.

Les dispositifs mis en place pour économiser les réserves en devises et taxer les importations contribuent tous à accroître les prix intérieurs. De telles mesures se traduisent par la protection des producteurs locaux et par l'augmentation de leur part du marché intérieur du lait, quoique ces effets puissent diverger des objectifs déclarés des pouvoirs publics. De fait, bon nombre de gouvernements considèrent l'autosuffisance en produits alimentaires (objectif iv) de base comme leur principal objectif, ce qui implique trois types de problèmes.

a) L'accroissement substantiel de la production agricole, en particulier celle du lait, est une oeuvre de longue haleine qui implique de la constance et de la rigueur dans les choix politiques, toutes choses qui font cruellement défaut aux pays de l'Afrique subsaharienne.

b) Le terme "autosuffisance" mérite d'être explicité. Par définition, un pays devient autosuffisant lorsqu'il arrive à couvrir sa consommation intérieure par sa production intérieure, malgré la fermeture de ses frontières, ce qui soulève la question de savoir à quelle hauteur de la consommation par tête d'habitant l'autosuffisance alimentaire se réalise-t-elle? L'idéal serait que les déclarations publiques relatives à l'autosuffisance soient étayées par des chiffres sur les objectifs poursuivis en matière de consommation et de production par habitant. Cela permettrait d'apprécier le taux de réalisation des objectifs de production, ou l'efficacité des mesures directes adoptées pour stimuler la production laitière.

c) La poursuite du bien-être global des habitants d'un pays fait intervenir un certain nombre de paramètres. Van Dijk *et al.* (1983) remettent en cause la validité de l'argument selon lequel le niveau de vie d'un pays en développement serait maximisé par le libre-échange des produits laitiers. A l'appui de leur thèse, ils citent des facteurs tels

que le système de l'attribution des devises, les politiques de distribution du revenu ou des ressources alimentaires, et les effets directs éventuels de la production laitière sur le développement agricole. Il convient toutefois de reconnaître que si ces facteurs permettent de battre en brèche l'argument du libre-échange, ils n'arrivent pas pour autant à l'invalider totalement (von Massow, 1985b, p. 1). Un gouvernement soucieux de maximiser le bien-être de sa population doit être à même de justifier ses objectifs de production lorsque ceux-ci tombent en deçà des niveaux normalement accessibles dans le cadre du libre-échange.

### **LES MOYENS D'ACTION DES POLITIQUES D'IMPORTATION DE PRODUITS LAITIERS**

Après avoir analysé les motifs qui sous-tendent les interventions des pouvoirs publics dans le domaine des importations de produits laitiers, à savoir les objectifs des politiques d'importation de produits laitiers, nous allons maintenant nous pencher brièvement sur les méthodes qu'ils utilisent pour intervenir dans ce secteur, c'est-à-dire sur les moyens d'action employés pour la mise en oeuvre des politiques d'importation de produits laitiers. Aux fins de la présente étude, ces instruments ont été classés dans les quatre groupes d'objectifs analysés ci-dessus. Leurs caractéristiques générales ont également été décrites et leur adaptabilité à la réalisation d'un ou de plusieurs de ces objectifs évaluée.

Pour réaliser un objectif général de consommation et/ou déterminer un prix général à la consommation du lait et des produits laitiers (objectif i), les pouvoirs publics peuvent opter pour différents moyens d'action à savoir, diminuer les droits de douane, subventionner les importations, ou utiliser l'aide alimentaire. La surévaluation des taux de change contribue également à stimuler les importations. Toutefois, pour satisfaire les besoins en lait de groupes socio-économiques particuliers, des moyens d'action plus spécifiques s'avèrent nécessaires. Dans de tels cas, on pourra par exemple recourir aux bons d'assistance alimentaire, ou aux magasins spéciaux d'approvisionnement.

L'utilisation de moyens d'action qui profitent à l'ensemble des consommateurs de lait (par exemple, les subventions aux importations ou l'aide alimentaire non ciblée) équivaut à enrichir les individus suffisamment nantis pour acheter des produits alimentaires non subventionnés. Elle tend à déprimer les prix intérieurs, et partant à décourager les producteurs locaux. En revanche, l'attribution de subventions à des

groupes sociaux bien définis peut se traduire par la création d'une demande de produits laitiers qui n'aurait pas autrement existé.

Le ciblage des importations permet d'éviter ou tout au moins de réduire les effets dissuasifs de l'aide alimentaire sur la production, mais cette politique est difficile à mettre en oeuvre. Il est par exemple possible d'imposer les importations de produits laitiers à des taux préférentiels ou de subventionner l'importation des produits consommés par les groupes à faibles revenus. De telles méthodes ne constituent toutefois pas le meilleur moyen de protéger les groupes ciblés puisqu'elles contribuent essentiellement à accroître le niveau général de la consommation moyenne de lait et de produits laitiers.

Frapper les importations de produits laitiers de droits de douane permet certes de procurer des revenus au trésor public (objectif ii), mais contribue également à réduire le volume global des importations. Le montant des droits de douane peut se présenter sous la forme d'une somme fixe, d'un taux *ad valorem*, ou d'un taux progressif, ce qui n'est pas sans conséquences sur les recettes du Trésor. Il influe ainsi sur les quantités importées et partant, sur les prix, la production et la consommation intérieurs.

Les consommateurs de produits laitiers importés correspondent généralement aux membres les plus aisés de leurs sociétés. Ils sont par conséquent mieux armés pour supporter le poids de l'impôt. Il va sans dire que frapper les produits laitiers de droits de douane est tout à fait contraire aux intérêts du consommateur. Par conséquent, les pouvoirs publics qui souhaitent donner aux couches les plus déshéritées ou les plus vulnérables de leurs populations accès à des produits laitiers bon marché, doivent les exempter du paiement des droits de douane, ce qui pose de sérieux problèmes administratifs. Les importations de produits laitiers peuvent également être assujetties au paiement d'un impôt progressif et les recettes ainsi obtenues utilisées pour subventionner la consommation laitière de groupes socio-économiques spécifiquement désignés. Toutefois, bien qu'il soit possible d'atténuer les effets néfastes des taxes à l'importation sur le bien-être de certains groupes de consommateurs, ces instruments ne peuvent manquer d'avoir une influence négative sur le niveau de vie du pays parce qu'en principe ils vont à l'encontre des intérêts du consommateur.

Les taxes à l'importation affectent également la production locale et influent sur le niveau des réserves en devises du pays. L'augmentation de ces droits est dictée par la volonté d'économiser

les avoirs en devises du pays concerné et de réaliser son autosuffisance en matière de production laitière, deux objectifs qui sous-tendent généralement les politiques d'importation de produits laitiers. La diminution des importations de produits laitiers contribue à réduire les sorties de devises et à protéger la production intérieure du secteur en augmentant le prix des produits laitiers. Le taux d'autosuffisance progresse automatiquement lorsque les importations diminuent, mais le plus souvent, l'accroissement ainsi enregistré est tout à fait factice puisqu'il ne reflète guère l'efficacité de la politique d'importation poursuivie.

Dans la quasi-totalité des pays d'Afrique, les taux de change sont directement influencés par les politiques gouvernementales. Lorsqu'ils sont surévalués, comme c'est souvent le cas, les prix à l'importation tombent souvent à un niveau relativement bas après leur conversion en monnaie locale. C'est ainsi qu'au milieu des années 80, les prix des importations de produits laitiers ont pu être inférieurs aux coûts de production enregistrés dans plusieurs pays exportateurs, et qu'en toute vraisemblance ils vont le demeurer, du moins dans un avenir prévisible (FAO, 1985). Par ailleurs, la faiblesse des prix à l'importation contribue à réduire significativement le montant des paiements exigibles en devises.

Les gouvernements peuvent décider d'alourdir les droits de douane frappant les importations de produits laitiers pour renflouer les caisses de l'Etat, sans pour autant que le prix des importations de produits laitiers (exprimé en monnaie locale, y compris la composante droits de douane) ne dépasse le coût de la production intérieure de

lait. Une telle politique tend à atténuer les conflits potentiels qui existent entre les deux impératifs que sont la génération de revenus pour l'Etat et la sauvegarde des intérêts du consommateur. Elle permet en outre au gouvernement de s'en tirer à bon compte, en termes d'économie de devises, encore que la facture doive être supportée par un autre secteur de l'économie.

Les réserves en devises peuvent être économisées (objectif iii) par une tarification telle à décourager les importations, et par l'exercice d'un contrôle direct sur l'attribution des devises (système d'octroi de licences d'importation). L'attribution de devises pour l'importation de produits laitiers agit de la même manière qu'un quota variable d'importation dont le volume maximum augmenterait avec le repli des cours mondiaux.

Comme tous les autres antistimulants des importations laitières, l'attribution de devises aux importateurs de produits laitiers va à l'encontre des intérêts des consommateurs. Elle permet toutefois d'économiser les réserves en devises et de stimuler la production intérieure de lait, contribuant ainsi à la réalisation de l'objectif d'autosuffisance alimentaire (objectif iv).

Le développement de la production laitière peut également être assuré par le biais d'un accroissement orienté des importations de produits laitiers. Plusieurs types d'instruments entrent en jeu ici, y compris le recours massif à la composante aide alimentaire. La complexité d'une telle politique et son importance potentielle pour le développement général de l'élevage en Afrique sont examinées en détail au chapitre 4.

#### 4. ROLE PARTICULIER DE LA COMPOSANTE AIDE ALIMENTAIRE DES IMPORTATIONS DE PRODUITS LAITIERS

La composante aide alimentaire des importations de produits laitiers se distingue de sa composante commerciale de trois manières différentes. Tout d'abord, l'aide alimentaire est gratuite et n'exerce à ce titre aucune ponction sur les réserves en devises du pays bénéficiaire. Ensuite, l'offre et la demande d'aide alimentaire sont la résultante d'une décision politique, et non des seuls prix du marché et du jeu de l'offre et de la demande en produits laitiers. La disponibilité d'une aide alimentaire peut toutefois influencer sur les prix du marché et sur la demande en importations de produits marchands. Enfin, la composante aide alimentaire des importations de produits laitiers peut contribuer au développement de la production laitière.

La Communauté économique européenne (CEE) est le principal donateur de produits laitiers de l'Afrique. Depuis 1979, elle fournit chaque année 150 000 t de lait écrémé en poudre et 45 000 t d'huile de beurre à divers pays en développement et organismes d'assistance, ainsi qu'au Programme alimentaire mondial (Commission de la Communauté européenne, Bruxelles, communication personnelle). La politique d'aide alimentaire de la CEE s'explique essentiellement par la taille des excédents enregistrés par ses pays membres: vers le mois de juin 1982, les stocks de lait en poudre écrémé dépassaient de 1,6 fois le volume des importations totales de produits laitiers de l'Afrique subsaharienne pour l'année considérée (les valeurs mentionnées sont toutes deux exprimées en EL), et en dépit des quotas de production laitière, on voit mal comment ces excédents pourraient connaître une diminution notable dans un proche avenir (FAO, 1984b). C'est le lieu de signaler que les Etats-Unis et les autres grands producteurs du monde développé disposent également d'importants excédents

laitiers qu'ils octroient souvent aux pays déficitaires en produits laitiers.

Le lobby agricole opérant au sein de la CEE oeuvre constamment dans le sens d'un accroissement de l'aide alimentaire, ce à quoi s'opposent les responsables des questions de développement de ces pays. De fait, certaines de ces autorités se prononcent même en faveur d'une réduction de l'aide alimentaire de la CEE, arguant du fait que son utilisation ne peut être efficacement contrôlée (Commission de la Communauté européenne, Bruxelles, communication personnelle; *The Economist*, 1984).

Mais le principal grief fait jusqu'ici à la politique d'accroissement de l'aide alimentaire a trait à son effet dépressif sur les prix, et sur la production locale de lait, en particulier lorsqu'elle n'est pas ciblée sur des groupes socio-économiques bien définis. Cette politique tend également à décourager le ramassage du lait liquide par les industries locales de transformation, la vente de produits reconstitués à partir du lait en poudre écrémé et de l'huile de beurre importés étant plus rentable et plus commode<sup>6</sup>. L'impossibilité d'exercer un contrôle efficace sur la distribution de l'aide alimentaire est également évoquée par les détracteurs de cette politique. De fait, les produits importés dans ce cadre profitent souvent aux couches les plus aisées de la population.

En vérité, les nombreuses "tares" de l'aide alimentaire ne sont tant décriées qu'à cause de son potentiel pour le développement de la production laitière des pays bénéficiaires. L'aide alimentaire octroyée pour promouvoir la production laitière se distingue de l'aide d'ur-

<sup>6</sup> Voir Ministry of Agriculture, Tanzania (1977) et l'exemple malien du chapitre 7 sur les risques inhérents à l'aide alimentaire en produits laitiers.

gence et des autres types d'assistance tels que les programmes "Food for Work" en cela qu'elle profite à la fois aux consommateurs et aux producteurs. Cette stratégie d'aide au développement a été mise en oeuvre avec bonheur et à grande échelle en Inde<sup>7</sup>, dans le cadre de l'"Operation Flood".

Le concept en est très simple: la poudre de lait écrémé et l'huile de beurre fournies dans le cadre de l'aide alimentaire sont reconstituées pour donner du lait ou transformées en d'autres produits laitiers qui sont vendus à des prix commercialement déterminés (le revenu net est égal à la valeur marchande des produits vendus, diminuée des coûts de production et de distribution: il n'y a pas déduction de la valeur du produit puisque la matière première est gratuitement fournie). Les bénéfices réalisés sur la vente du lait reconstitué sont ensuite utilisés pour appuyer les projets de développement de la production laitière, et à terme, la production locale de produits laitiers finit par se substituer à l'aide alimentaire en produits laitiers. L'aide alimentaire octroyée pour la promotion de la production laitière présente un avantage particulier. En effet, contrairement à l'assistance financière directe, elle permet de résoudre le problème de la sous-utilisation des capacités de transformation d'un pays, tant que la production intérieure de celui-ci demeure en deçà de son potentiel.

La fixation du prix de vente du lait reconstitué représente un aspect important de cette stratégie. Elle s'obtient généralement en multipliant les proportions respectives de la poudre de lait écrémé (grossièrement 0,10 kg) et de l'huile de beurre (0,035 kg) contenues dans 1 litre de lait reconstitué par l'équivalent-prix frontière des importations commerciales de produits laitiers. En ajoutant à ce chiffre les coûts du transport entre la frontière et la zone de consommation et les coûts de transformation de ces produits, on obtient l'équivalent-prix frontière au détail. Théoriquement, cette stratégie présente un avantage comparatif certain lorsque les coûts intérieurs de production, nets de toutes subventions et de tous impôts, sont égaux ou inférieurs au prix calculé pour les importations.

Au lait reconstitué, le consommateur malien préfère le lait frais localement produit qui peut par conséquent se vendre nettement plus cher. Le prix du lait reconstitué doit ainsi être ajusté pour refléter la prédilection du consommateur pour le

lait frais. Par exemple, si l'équivalent-prix frontière de 1 litre de lait liquide est de 0,20 dollar des Etats-Unis et si les coûts du transport et de la transformation du produit s'élèvent à 0,15 dollar le litre, l'équivalent-prix frontière au détail (net des coûts de distribution) du lait reconstitué sera de 0,35 dollar le litre. En fixant le prix du lait frais 50% plus cher que celui du lait reconstitué, le Mali peut investir de manière rentable dans le développement de son secteur laitier à condition toutefois que le coût intérieur de production du lait ne dépasse pas 0,53 dollar le litre  $[(0,35 \text{ dollar} \times (1 + 0,50))$ <sup>8</sup>. Dans ces conditions, le prix à la consommation du lait reconstitué s'établit au niveau des cours mondiaux; les prix des produits laitiers ne souffrent d'aucune distorsion; et le gouvernement peut consacrer le bénéfice de 0,20 dollar réalisé sur chaque litre de lait reconstitué au développement de la production laitière.

Dans le cadre de la mise en oeuvre d'une politique de développement de la production laitière basée sur l'aide alimentaire, trois règles doivent impérativement être observées.

Pour commencer, le gouvernement doit résister à la tentation de donner dans la démagogie en fixant le prix du lait reconstitué à un niveau artificiellement bas, puisqu'une telle démarche contribuerait à déprimer la production intérieure et à réduire les fonds injectables dans le développement de la production laitière. En deuxième lieu, les recettes engendrées par ces ventes de lait reconstitué doivent être totalement affectées au développement de la production laitière, même si les autres secteurs de l'économie sont confrontés à des "problèmes urgents". Enfin, le gouvernement doit résister aux diverses pressions que les unités industrielles de transformation des produits laitiers, soucieuses de maximiser leurs bénéfices, pourraient exercer sur lui en vue d'un accroissement constant du volume de l'aide alimentaire. Encore une fois, une dose considérable de volonté politique sera nécessaire pour mettre en oeuvre ces recommandations, puisqu'il est beaucoup plus facile de transformer la matière première importée que de se lancer dans l'organisation d'un circuit efficace de ramassage du lait au niveau local.

La disponibilité de mécanismes institutionnels adéquats permet dans une certaine mesure de résoudre les problèmes évoqués ci-dessus. Par exemple, l'unité industrielle de transformation des produits laitiers n'aura aucune difficulté à mener à bien les activités de ramassage requises

<sup>7</sup> Pour une information plus détaillée sur le développement de la production laitière en Inde, voir Mogens (1977) et Patel (1979).

<sup>8</sup> L'opération est donnée de manière plus détaillée dans von Massow (1985a)

s'il s'agit réellement d'une association de paysans. Les recettes issues de la vente du lait importé au titre de l'aide alimentaire seront mieux employées si elles sont versées à une structure autre que le trésor public et gérées par celle-ci. La mise en place d'un organisme de contrôle regroupant des représentants du gouvernement et des producteurs et investi par exemple du pouvoir d'interrompre les livraisons effectuées au titre de l'aide alimentaire permettrait de rationaliser l'exécution des programmes d'assistance.

Quoique nécessaires, ces mesures ne garantissent pas pour autant le succès des politiques de promotion du secteur laitier impulsées par l'aide alimentaire. En revanche, c'est leur non-application qui rend généralement compte du sous-développement du secteur laitier. Ce thème sera analysé de manière plus détaillée au chapitre 7 qui présente un cas pratique d'assistance alimentaire octroyée pour la promotion de la production laitière.

## 5. CONSEQUENCES ECONOMIQUES DES POLITIQUES D'IMPORTATION: QUELQUES EXEMPLES

Avant de se lancer dans une étude empirique des causes et des conséquences des importations laitières de l'Afrique subsaharienne et des politiques qui les sous-tendent, il convient d'en définir le cadre théorique. Pour ce faire, nous nous proposons, dans le présent chapitre, d'examiner les politiques poursuivies par les Etats en matière de quotas, de tarification douanière, de subventions aux importations, de taux de change, d'attribution de devises et de distribution ciblée et non ciblée de l'aide alimentaire, et les conséquences de telles politiques sur le plan économique.

### IMPORTATIONS ET TAXES A L'IMPORTATION

En économie, la subvention des importations se traduit par un effet inverse de celui des taxes à l'importation. On trouvera à la figure 6 une représentation graphique des conséquences de chacun de ces paramètres sur le volume des importations.

Dans le cadre du libre-échange, les cours du marché intérieur ( $P_i$ ) sont égaux à ceux du marché mondial ( $P_m$ )<sup>9</sup> et l'écart entre l'offre intérieure  $OO$  et la demande intérieure  $DD$  au prix  $P_m$  est comblé par l'importation d'une quantité  $M_o$  de produits. Si le gouvernement accorde une subvention ( $s$ ) aux importations (par exemple à un montant fixe par tonne de produit dans le cas qui nous concerne), le prix intérieur tombera à  $P_i = P_m - s$  et les importations augmenteront de  $M_o$  à  $M_s$ .

Les consommateurs gagnent  $^{10} a + b + c + d + e$  tandis que les producteurs perdent l'équivalent de  $a + b$ . Les subventions accordées par le gouvernement (c'est-à-dire les pertes qu'il subit) s'élèvent à  $b + c + d + e + f$  (importations  $M_s \times$  subvention  $s$ ), ce qui représente la différence entre le coût des importations et leur valeur au prix du marché intérieur  $P_i = P_s$ . Sur le plan social, le bénéfice ou le préjudice nets se calculent en soustrayant les pertes des bénéficiaires, ce qui se lit ainsi: bénéfices des consommateurs-pertes des producteurs-frais engagés par le gouvernement soit

$a + b + c + d + e - a - b - b - c - d - e - f = -b - f$   
Sur le plan social, les subventions se traduisent donc par une perte substantielle (aires hachurées  $b$  et  $f$ ) que Just *et al.* (1982) appellent "perte d'efficacité" dans l'économie du bien-être.

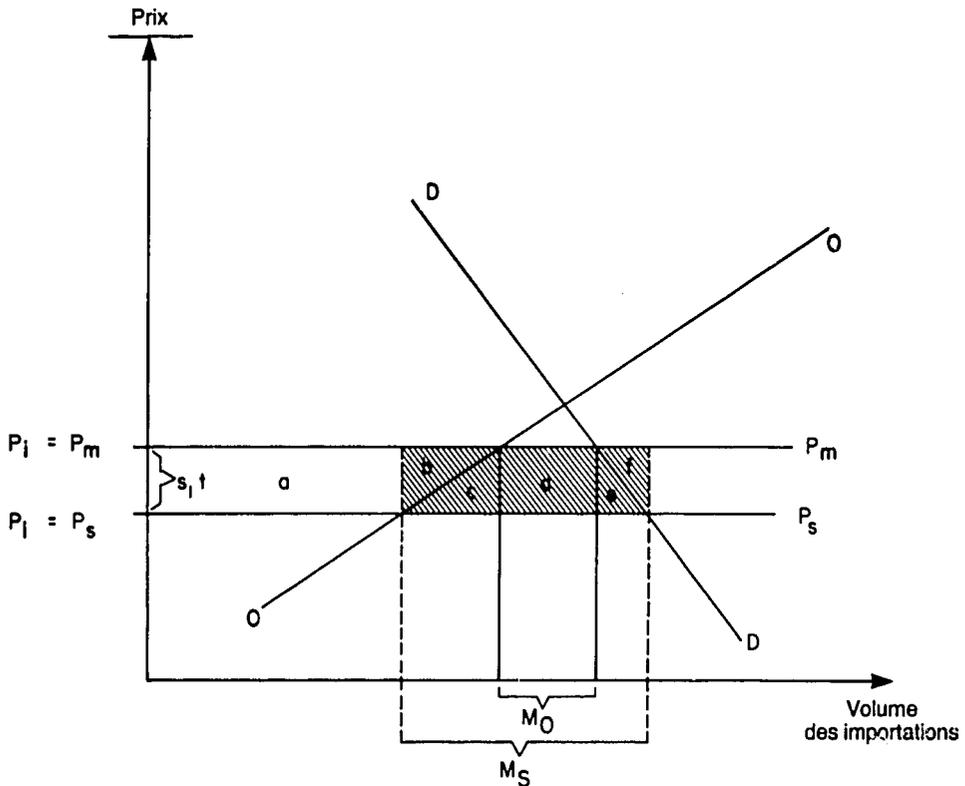
En somme, la subvention des importations encourage la consommation des produits importés dans la mesure où ceux-ci sont meilleur marché que les produits locaux, ce qui contribue à déprimer la production intérieure ou à la paralyser. Certes, les dépenses publiques sont financées sur le budget national, mais par le biais de la fiscalité, consommateurs et producteurs supportent ensemble le fardeau des subventions et partant, subissent tous les effets de la perte d'efficacité.

Instaurées pour renflouer les caisses de l'Etat, les taxes à l'importation sont beaucoup plus fréquentes que les subventions aux importations. Supposons dans la figure 6, que  $P_s$  est égal au cours mondial  $P_i$  et que  $t$  est la taxe à l'importation (un montant fixe par tonne de produit), on a une augmentation du prix intérieur qui passe

<sup>9</sup> On suppose qu'il s'agit d'un petit pays qui n'a aucune influence sur les cours mondiaux, que l'offre est infiniment élastique sur le marché mondial et que les frais de transport sont négligeables entre ce pays et le reste du monde. Toutes les variables sont étudiées en supposant tous les autres paramètres constants.

<sup>10</sup> Pour une étude de la notion de bien-être économique, voir Corden (1974), Meade (1966) et Samuelson (1972, p. 480 et pages suiv.).

Figure 6. Conséquences économiques de la subvention des importations et des taxes à l'importation.



de  $P_i = P_s$  à  $P_i = P_s + t$  et une diminution des importations qui tombent de  $M_s$  à  $M_0$ .

Les consommateurs perdent l'équivalent des gains réalisés dans le cas de la subvention, soit  $a + b + c + d + e$  et les producteurs gagnent l'équivalent des aires  $a + b$ . Quant au gouvernement, ses recettes fiscales sont égales à  $b + c + d + e + f$  (importations  $M_s \times t$ ), représentant le montant par lequel la valeur des importations au prix du marché intérieur dépasse le coût global des importations. Par conséquent, la taxe à l'exportation a exactement l'effet contraire de celui de la subvention, sauf que là encore, la perte d'efficacité est égale à  $b + f$ .

En résumé, lorsque l'Etat introduit des taxes à l'importation, les consommateurs achètent moins de produits importés dans la mesure où ceux-ci deviennent plus chers et les producteurs développent leur production en raison de l'accroissement des prix intérieurs. Le gouvernement perçoit des impôts qui, bien utilisés, pourraient profiter à la société mais il crée, dans ce processus, des conditions favorables à une perte générale d'efficacité. Le volume de ces recettes, le degré d'amélioration des conditions de vie des consommateurs et des producteurs et les pertes totales subies par la société sont fonction du niveau des

taxes à l'importation et des élasticités-prix de la demande et de l'offre intérieures.

### LA SUREVALUATION DES MONNAIES NATIONALES

Les conséquences économiques de la surévaluation des monnaies nationales se déduisent des données de la figure 6. Prenons une fois encore le cas d'une économie de marché et supposons que le prix intérieur  $P_i$  soit égal au prix du marché mondial  $P_m$ . Si  $P_m = 250$  dollars et  $P_i = 1000$  unités de la monnaie locale (au taux de change approprié de 1 dollar = 4 unités de la monnaie locale), en fixant par exemple la valeur du dollar à 3 unités de la monnaie locale, le gouvernement réduit le prix des importations de 1000 à 750 unités de la monnaie locale.

La surévaluation des monnaies locales a donc le même effet que la subvention des importations à savoir, une augmentation des importations, un accroissement des gains des consommateurs ( $a + b + c + d + e$ ) et un préjudice égal à  $a + b$  pour les producteurs. La surévaluation des monnaies locales n'a aucune incidence directe sur le budget national mais semble donner lieu à un gain social net estimé à  $c + d + e$ , encore que l'analyse effectuée ici soit incomplète.

Certes, le gouvernement parvient à réduire ses dépenses par ce biais ( $b + c + d + e + f$  dans la figure 6) mais cette baisse se répercute sur d'autres secteurs de l'économie dont les dépenses connaissent une augmentation. C'est ainsi que les consommateurs se détournent des produits locaux au profit des biens importés, ou qu'on assiste à une baisse de la production locale. Par ailleurs, les exportations diminuent, ce qui se traduit par une diminution du revenu et un recul de l'emploi dans tous les secteurs à vocation exportatrice.

### LE REGIME D'ATTRIBUTION DE DEVICES

Les dépenses en devises peuvent être limitées par l'adoption d'un régime d'octroi de licence. Dans le cadre du libre-échange, le prix du marché intérieur correspond au cours mondial  $P_m$  (figure 7) et l'offre intérieure ( $O_o$ ), et les importations ( $M_o$ ) permettent de satisfaire la demande totale de produits laitiers à ce prix. L'attribution d'un montant fixe de devises  $P_m \times M^*$  se traduit par une réduction des importations à la hauteur de  $M^*$  et par une augmentation du prix intérieur au niveau de  $P_i$ , avec comme conséquence une hausse de la production intérieure à la hauteur de  $O^*$ .

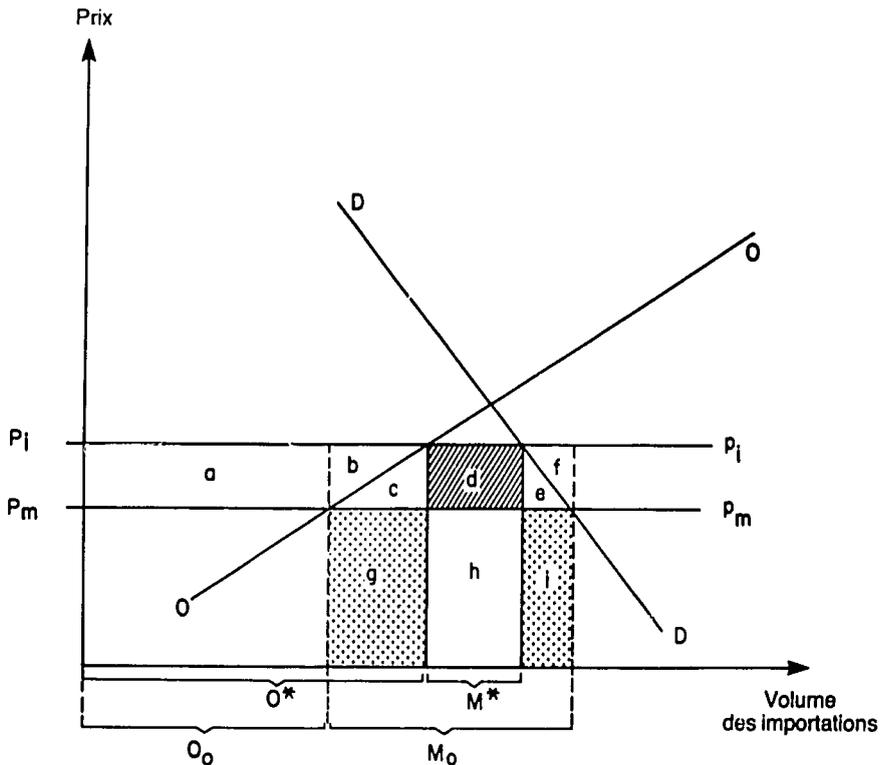
Comme dans le cas des taxes à l'importation (figure 6), la consommation baisse et les consom-

mateurs subissent une perte égale à  $a + b + c + d + e$ , tandis que les producteurs enregistrent des gains équivalant à  $a + b$ . Quant au pays, il réalise des économies de devises estimées à  $P_m \times M_o - P_i \times M^*$  (c'est-à-dire l'aire  $g + h + i - d - h$  dans la figure 7). Il apparaît ainsi, que la politique d'attribution de devises a sur les producteurs et les consommateurs le même effet que les taxes à l'importation, mais qu'elle se traduit pour l'Etat par une baisse de ses recettes fiscales.

Dans la figure 7, la surface  $d$  qui est égale à  $(P_i - P_m) \times M^*$  correspond aux recettes générées par la politique d'attribution de devises du fait de l'imposition d'une redevance aux quotataires. Son existence confirme que ce type de mesure a exactement le même effet que les autres formes de limitations frappant les importations. Ces redevances sont généralement supportées par les importateurs mais le gouvernement peut toujours imposer une taxe douanière égale à leur montant ou procéder à la vente aux enchères de licences d'achat de devises<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Voir Rom (1979) pour un examen plus approfondi des différentes formes des restrictions aux importations. En ce qui concerne les bénéficiaires probables de ce type de politique, voir Rom (1979, page 143 et pages suiv.) et Tollison (1982).

Figure 7. Conséquences économiques des restrictions en matière de devises.



## DISTRIBUTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN PRODUITS LAITIERS

L'aide alimentaire se distribue de plusieurs manières différentes mais nous n'en examinerons que deux ici, à savoir l'aide non sélective qui s'ajoute ou se substitue aux importations et l'aide alimentaire sélective destinée à des régions ou à des groupes de consommateurs bien définis.

Dans la figure 8, on a affaire à un système de libre-échange dans lequel la production intérieure  $O_0$  et les importations commerciales  $M_0$  permettent d'obtenir l'équilibre du marché au cours mondial  $P_m$ . Avec un volume d'aide  $M_1^A$ , la courbe de l'offre intérieure passe de  $O_0$  à  $O_1O_1$  (production intérieure + aide alimentaire) et les importations commerciales diminuent de  $M_0$  à  $M_1$  dans la mesure où elles sont en partie remplacées par les produits de l'aide.

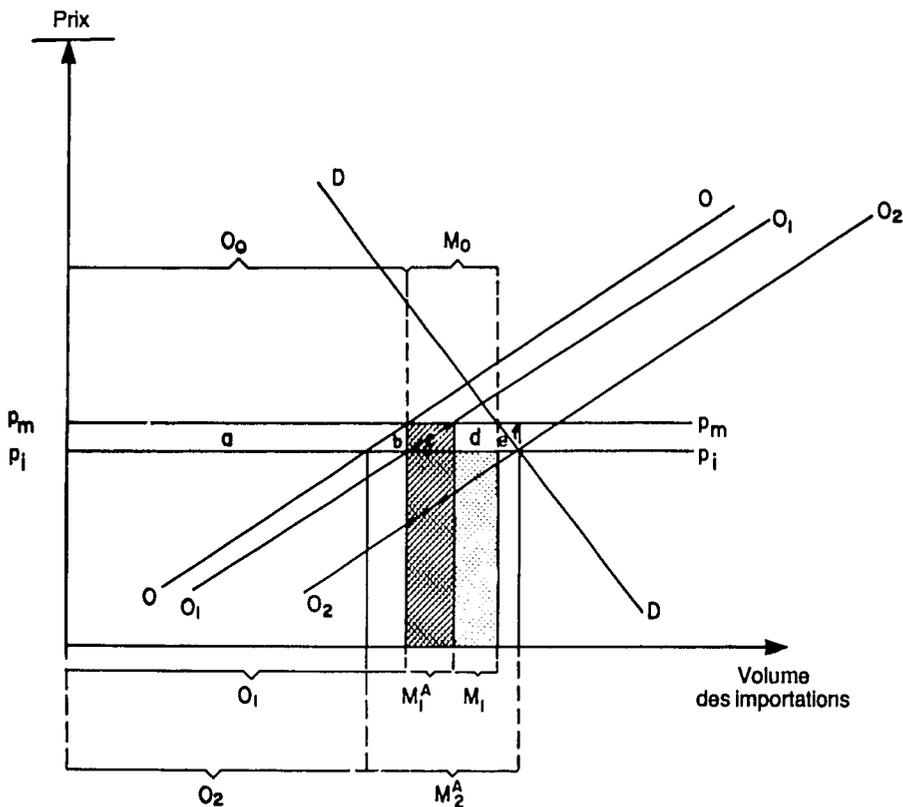
Lorsque l'aide alimentaire est distribuée au prix du marché mondial, elle n'exerce aucun effet direct sur la production ou sur la consommation. Elle a en revanche un effet indirect sur ces deux

facteurs dans la mesure où le pays dans son ensemble profite de sa valeur, qui est égale à  $P_m \times M_1^A$  ou à l'aire hachurée de la figure 8. Toutefois, cet effet ne se ressentira qu'en cas de parfaite élasticité de l'offre d'importations commerciales évaluée au prix du marché mondial  $P_m$ .

Toujours en situation de libre-échange, supposons que le volume de l'aide alimentaire  $M_2^A$  soit supérieur à celui des importations commerciales  $M_0$ . Dans ce cas, la courbe de l'offre (production intérieure + aide alimentaire) se déplace de  $O_0$  à  $O_2O_2$ , l'équilibre du marché étant déterminé par le prix intérieur  $P_i$ , inférieur au cours mondial  $P_m$ .

Lorsque le volume de l'aide alimentaire est supérieur à celui des importations commerciales, les producteurs locaux se voient obligés de réduire leur production de  $O_0$  à  $O_2$ , accusant ainsi une perte de revenu égale à la surface  $a$  de la figure 8. Par conséquent, lorsque les importations de produits laitiers effectuées au titre de l'aide publique dépassent les importations commerciales,

Figure 8. Conséquences économiques d'une distribution non sélective de l'aide alimentaire.



la production locale connaît une dépression. Par ailleurs, on assiste à un accroissement de la consommation totale qui passe de  $O_0 + M_0$  à  $O_2 + M_2^A$ , et à une baisse des dépenses de consommation équivalente à  $a + b + c + d + e$ . Enfin, le pays dans son ensemble enregistre des gains égaux à la valeur de l'aide alimentaire importée (surface avec pointillés dans la figure 8).

Ici encore, on suppose que l'offre d'importations commerciales est parfaitement élastique et que tous ceux qui bénéficient de l'aide alimentaire sont des consommateurs confirmés de produits laitiers, c'est-à-dire que la courbe de la demande (DD) ne change pas. Cette dernière supposition ne s'applique pas aux cas de distribution sélective de l'aide dans la mesure où celle-ci profite exclusivement à des groupes jusque-là exclus du marché, à cause de la faiblesse de leur pouvoir d'achat ou de leur éloignement par rapport aux marchés existants.

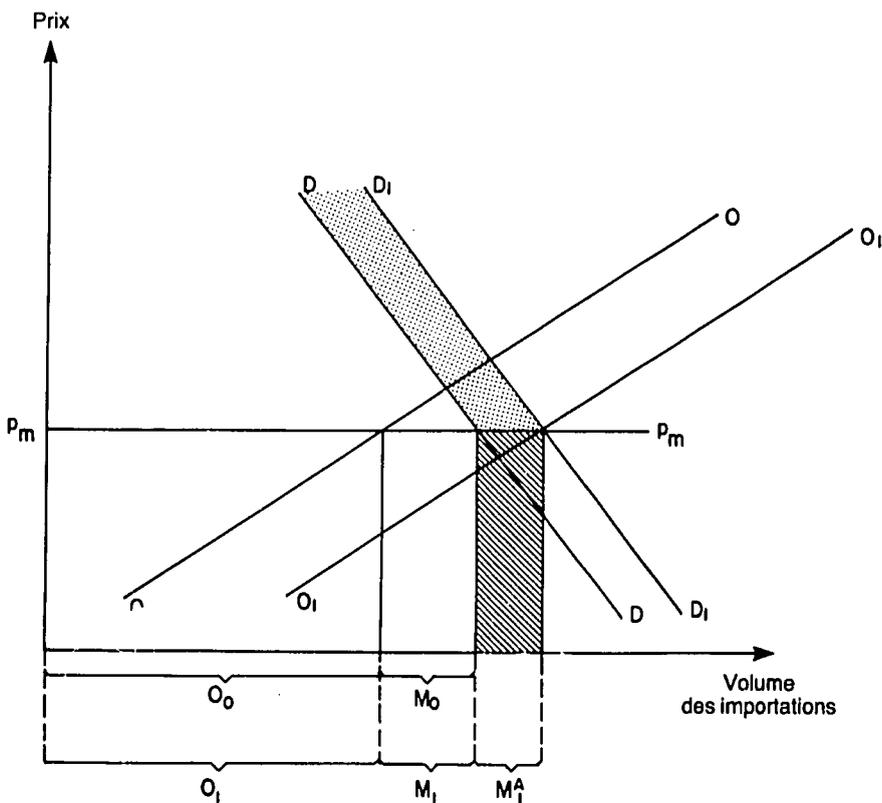
On trouvera à la figure 9 une interprétation graphique de la distribution sélective de l'aide alimentaire. La distribution d'un volume  $M_1^A$  de produits laitiers aux habitants de taudis urbains qui n'en consommaient pas jusque-là se traduit par une translation de la courbe de la demande de DD à  $D_1D_1$  (c'est-à-dire que la demande augmente),

$O_1O_1$  représentant l'offre totale de produits laitiers (production intérieure + importations commerciales + aide alimentaire).

L'aide distribuée de manière sélective n'a aucun effet sur le prix intérieur des produits laitiers ou sur le niveau de vie des consommateurs des importations commerciales de lait et des producteurs. Seul le groupe-cible en profite, les gains réalisés étant égaux à la valeur du produit (surface hachurée sur la figure 5) augmentée de l'amélioration du bien-être des personnes concernées (zone en pointillés).

Dans la pratique, il suffirait que certaines des hypothèses de travail posées ici soient fausses pour que les conséquences des diverses politiques examinées soient différentes. De plus, les procédures administratives en vigueur dans le pays jouent un rôle crucial dans ce processus. On pourra faire à l'analyse ci-dessus le reproche d'être par trop générale. On reconnaîtra toutefois qu'elle met en évidence l'incidence réelle des différents moyens d'action employés par l'Etat et qu'elle montre par exemple si leurs effets sont complémentaires ou antagonistes, et si leurs retombées sociales sont globalement positives ou négatives.

Figure 9. Conséquences économiques de la distribution sélective de l'aide alimentaire en produits laitiers.



## 6. ETUDE COMPARATIVE DES CAUSES DE L'AUGMENTATION DES IMPORTATIONS LAITIÈRES DES PAYS AFRICAINS

L'augmentation des importations laitières étant une caractéristique commune à de nombreux pays africains, on peut supposer qu'elle est imputable à un certain nombre de causes communes. Le présent chapitre expose les raisons de ce phénomène, à la lumière des données rassemblées sur certains pays de la région. Quant au chapitre 7, il décrit en détail la situation particulière du Nigéria et du Mali.

La croissance des importations laitières de l'Afrique subsaharienne se prête mal à une étude vraiment exhaustive pour deux raisons. Premièrement, les données relatives à la production laitière, à l'état nutritionnel des populations et au revenu des ménages sont inadéquates et ne permettent donc pas d'appréhender les effets normalement induits par l'augmentation des importations laitières. En outre, il faut un certain temps avant que les niveaux de production ne s'ajustent aux modifications des prix induites par les importations. Deuxièmement, l'influence des politiques d'importation sur les producteurs et sur les consommateurs dépend d'un certain nombre de facteurs qui sortent du cadre de la présente étude.

### VARIATIONS DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

D'après la théorie de base de l'équilibre du marché, la consommation au cours d'une période de temps donnée est égale à la production intérieure majorée des importations nettes (et des variations nettes de stocks, qui ne seront pas prises en compte ici). Dans la présente section, on suppose que:

- la consommation est rigoureusement égale à la demande (c'est-à-dire qu'on fait abstraction des services non marchands tels que la distribution gratuite de lait dans les écoles et les autres programmes sociaux); et que
- la demande du marché et l'offre intérieure ne sont pas influencées par le niveau des impor-

tations, celles-ci étant destinées à combler l'écart entre l'offre et la demande.

Il ressort des chapitres 3 et 5 que la deuxième supposition n'est pas tout à fait exacte. De fait, les gouvernements peuvent influencer directement ou indirectement sur les importations, ce qui signifie que leurs niveaux dépendent de facteurs qui échappent à la loi de l'offre et de la demande, facteurs qu'il convient de quantifier et d'expliquer. Pour ce faire, on a comparé les quantités effectivement importées en Afrique subsaharienne aux quantités nécessaires pour combler le déficit entre l'offre et la demande intérieure. Puis, pour chaque pays, la croissance effective des importations laitières induite par la politique du gouvernement a été comparée à celle d'un modèle théorique dans lequel on suppose que les importations de produits laitiers ne varient qu'en fonction des fluctuations de la demande et de l'offre intérieures.

Bien que la croissance démographique et l'accroissement du revenu réel soient généralement considérés comme les principaux catalyseurs de la demande, il convient de souligner que les variations des prix réels à la consommation et le phénomène de l'urbanisation influent également sur ce paramètre. Entre 1970 et 1980, la population de l'Afrique subsaharienne a augmenté en moyenne de 2,9% par an (Banque mondiale, 1981). En supposant que tous les autres facteurs demeurent constants et que les variations de la répartition par âge sont sans effet sur la consommation, la demande de lait devrait augmenter dans les mêmes proportions que la population<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Une modification de la répartition par âge de la population aurait pu influencer la demande de lait si par exemple il y avait eu augmentation de la proportion d'enfants et si ceux-ci consommaient plus de lait que les adultes. Mais, faute de données empiriques, on supposera que l'élasticité de la demande de l'ensemble de la population est égale à 1.

Au cours de la même période, le revenu (mesuré par le PNB par habitant) a enregistré en moyenne une progression de 0,8% par an dans cette région (Banque mondiale, 1981). En toute vraisemblance, cet accroissement du revenu a été en partie consacré à l'achat de produits laitiers. L'augmentation de la demande imputable à l'accroissement du revenu peut être calculée à partir de l'élasticité-revenu de cette demande, laquelle était de 0,68 au milieu des années 70 (FAO, 1978b).

Sur la base de cette élasticité, le taux d'accroissement de la demande devrait être de 0,54% ( $0,8 \times 0,68$ ) par an. Tout n'est cependant pas si simple étant donné que les préférences des consommateurs évoluent au fil du temps et qu'ils se comportent différemment selon qu'ils vivent en ville ou dans les campagnes. Par ailleurs, l'élasticité-revenu des produits laitiers varie d'un produit à l'autre. Par conséquent, le chiffre de 0,68 donné pour l'élasticité permet uniquement de se faire une idée de la relation qui existe entre le revenu et la demande de produits laitiers.

Les données disponibles ne permettent pas de calculer les élasticités-revenu de la demande de chaque produit laitier pour chacun des pays de l'Afrique subsaharienne. Cependant, compte tenu de la croissance démographique (2,9% par an) et de l'accroissement du revenu par habitant (0,54%) enregistrés au cours des années 70, on peut conclure que la demande de produits laitiers aurait dû augmenter d'environ 3,4% en moyenne par an pendant cette période.

L'effet des variations des prix de détail sur la consommation des produits laitiers est relativement bien cerné par la théorie économique: lorsque la courbe de la demande est normale, un renchérissement des prix du lait se traduit par une baisse de la consommation et inversement. L'amplitude de la variation est déterminée par l'élasticité-prix de la demande. En théorie, les élasticités-prix croisées permettent d'évaluer l'effet, sur la consommation, des variations de prix des aliments complémentaires du lait ou substituables à ce produit. Mais dans la pratique, il se pose de nombreux problèmes dont les principaux sont évoqués ci-dessous.

Premièrement, le lait présente d'importantes variations qualitatives au plan de la teneur en matière grasse, de la pureté, de la fraîcheur et du goût, et ces disparités peuvent se traduire par d'importantes différences de prix. A titre d'exemple, signalons que le lait frais est souvent plus cher que le lait reconstitué considéré comme qualitativement inférieur. Deuxièmement, l'effet

du prix sur la consommation est également fonction du système de distribution. Dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, les petits commerçants et les coopératives/laiteries semi-publiques se battent tous pour la conquête du marché du lait; chacun d'eux essaie donc de fournir un certain nombre de services au consommateur ce qui, ajouté aux différences de qualité du produit, peut avoir d'importantes conséquences sur l'élasticité-prix de la demande.

Enfin, il y a le problème du manque d'information sur les niveaux et les variations des prix de détail. Dans la plupart des pays africains, il est impossible de fixer un prix unique en raison de la diversité des circuits de distribution. A titre indicatif, on a procédé plus loin au calcul de certains taux de change et des rapports entre les prix mais ces données ne permettent pas de se faire une idée précise de l'effet des changements des prix à la consommation sur la demande de produits laitiers. On trouvera ci-dessous une analyse de l'effet des variations des taux de change et des prix à l'importation des produits laitiers.

L'exode rural est souvent considéré comme un important catalyseur de la demande de produits alimentaires. L'urbanisation rapide des populations rurales ne se traduit pas seulement par la modification de leurs habitudes de consommation; elle favorise aussi un accroissement de la demande de produits alimentaires importés dû au passage obligé de ces populations de l'économie de subsistance à une situation de marché. Qui plus est, l'état des infrastructures et des circuits de commercialisation de la majorité des pays de l'Afrique subsaharienne est tel qu'il est plus facile de couvrir leurs besoins en produits laitiers par des importations que par la production intérieure.

D'après la Banque mondiale (1981), entre 1970 et 1980, la population urbaine des pays d'Afrique subsaharienne a augmenté en moyenne de 6% par an et de 8,5% pour 35 grandes capitales de la région. Malheureusement, les données disponibles ne permettent d'établir aucun rapport entre ces taux de croissance démographique et la progression de la demande de produits laitiers et notamment, le volume des importations laitières.

L'offre intérieure dépend d'un certain nombre de facteurs dont aucun n'a encore pu être quantifié. Les variations de l'offre totale de produits laitiers à un moment donné sont fonction de la technologie utilisée, des coûts de production (tant en termes absolus qu'en termes relatifs), du rapport entre les prix à la production du lait et ceux des autres produits agricoles, des conditions

climatiques et d'autres facteurs imprévisibles. Les difficultés rencontrées pour quantifier ces facteurs sont d'ordre méthodologique (comment mesurer par exemple les changements technologiques?) et empirique (par exemple, comment déterminer des prix au producteur statistiquement représentatifs?).

Ce problème est rendu plus complexe par le fait que les différents systèmes de production réagissent différemment aux modifications des paramètres cités ci-dessus. Cela est particulièrement vrai du prix au producteur du lait. Rodriguez (1986) a calculé que l'élasticité-prix de l'offre de la production commerciale de lait au Zimbabwe était de +0,63 mais n'a pu quantifier la réaction des éleveurs communaux.

En Afrique, le lait est essentiellement produit et consommé sur place par des producteurs/consommateurs ruraux comme les agriculteurs du système communal du Zimbabwe. Il s'agit d'un système caractérisé par un très fort niveau d'autoconsommation et dont les réactions aux variations des prix à la production sont donc difficiles à déterminer. Comme solution, on pourrait envisager d'utiliser les rapports entre les prix du lait et ceux des céréales, mais malheureusement, on n'a pour ainsi dire aucune idée ni des valeurs ni même des signes (positif ou négatif) des élasticités croisées de la demande ou de l'offre par rapport aux prix.

Compte tenu des nombreux problèmes pratiques à résoudre pour quantifier les facteurs dont dépend l'offre intérieure de produits laitiers des pays d'Afrique subsaharienne et des difficultés rencontrées pour couvrir ne serait-ce qu'un seul pays de façon satisfaisante, la production de lait a été traitée comme une variable exogène dans l'étude comparative effectuée ici. Etant donné que la production intérieure de lait de vache de l'ensemble de la région n'a augmenté que de 1,3% par an entre 1970 et 1980 (Addis Anteneh, 1984, p. 9) alors que la demande progressait de 3,4%, il fallait importer pour combler le déficit.

Les importations commerciales de produits laitiers effectuées par l'Afrique subsaharienne ont augmenté d'environ 10% par an au cours de la même période. Etant donné que la croissance démographique et l'augmentation du revenu ne suffisent pas pour expliquer cette forte progression, d'autres facteurs doivent être tenus en ligne de compte, notamment les politiques d'importation de produits laitiers et les fluctuations des prix réels des importations. Afin de quantifier ces paramètres, un certain nombre de calculs approchés ont été effectués pays par pays.

## EFFET DES VARIATIONS DES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT ET DES AUTRES FACTEURS SUR LES IMPORTATIONS

Soit  $M^N_t + Q_t + St_{t-1} = C_t + St_t$  (1)  
l'équation générale de la balance-lait d'un pays donné où  $M^N_t$  est égal aux importations laitières nettes<sup>13</sup> du pays au cours d'une période de temps donnée,  $Q_t$  à sa production intérieure pour la même période,  $St_{t-1}$  aux stocks de fin d'exercice reportés sur l'exercice en cours,  $C_t$  à sa consommation totale de lait et  $St_t$  aux stocks de fin d'exercice à reporter sur l'exercice suivant.

En supposant que le lait et les produits laitiers ont une durée de vie tellement brève (par exemple, le lait entier) que les quantités stockées sont insignifiantes ou que les stocks maintenus sont constants au fil des années, on peut, à partir de l'équation (1), obtenir l'équation (2) qui décrit les variations des diverses variables<sup>14</sup>. On aura donc:

$$\frac{M}{C} \times \frac{dM}{M} = \frac{dC}{C} - \frac{Q}{C} \times \frac{dQ}{Q} \quad (2)$$

En d'autres termes, la variation relative des importations est égale à celle de la consommation totale diminuée de la variation relative de la production. Bien entendu, toutes ces variations doivent être pondérées en fonction de leurs parts respectives dans la consommation totale au cours de la période de base.

La consommation totale (C) est censée être essentiellement déterminée par la population (N) et par le revenu par habitant (Y). Sa variation a donc été remplacée par les variations de ces deux paramètres auxquelles on a ajouté un facteur résiduel (e\*) englobant les modifications relatives à tous les autres facteurs qui déterminent la consommation.

L'équation 2 devient donc:

$$\frac{dM}{M} = \frac{C}{M} \left( \frac{dN}{N} + \eta \times \frac{dY}{Y} + e^* - \frac{Q}{C} \times \frac{dQ}{Q} \right) \quad (3)$$

où " $\eta$ " est l'élasticité-revenu de la demande de lait, l'élasticité-population de la demande étant supposée égale à 1.

En calculant (e\*) et en exprimant la part de la production intérieure dans la consommation totale sous la forme d'un taux d'autosuffisance (TAS), on aura:

<sup>13</sup> Importations commerciales uniquement car on ne dispose pas de données sur l'aide en produits laitiers pour une période de temps suffisamment longue.

<sup>14</sup> Pour faciliter la lecture de l'équation, tous les indices et tous les exposants ont été éliminés. Les importations sont ici des importations nettes et les calculs effectués se rapportent aux changements survenus au cours d'une seule et même période de temps.

$$e^* = (1 - TAS) \times \frac{dM}{M} - \frac{dN}{N} - \eta \frac{dY}{Y} + TAS \times \frac{dQ}{Q} \quad (4)$$

Le résidu ( $e^*$ ) couvre tous les facteurs de variation de la consommation laitière autres que la population et le revenu, y compris les politiques adoptées par le gouvernement.

A présent nous pouvons définir une nouvelle variable,  $e$ , c'est-à-dire la variation résiduelle proportionnée des importations laitières qui ne peut s'expliquer par les modifications de la population, du revenu ou de la production intérieure. Il apparaît, à partir des équations 3 et 4, que:

$$e = \frac{1}{1 - TAS} (e^*) \quad (5)$$

où:

$1 - TAS$  représente la part des importations dans la consommation.

On trouvera au tableau 4 les valeurs du taux résiduel d'accroissement des importations ( $e$ ) et des autres variables à partir desquelles celui-ci a été calculé pour 32 pays d'Afrique subsaharienne. Tous les chiffres dénotant une variation ( $d$ ) sont donnés comme des moyennes annuelles relatives aux périodes 1972-1974 et 1980-1982.

Le résidu et la variation annuelle des importations de lait sont de même signe pour 22 des 32 pays considérés, c'est-à-dire que les résultats relatifs à presque trois quarts des pays pour lesquels on dispose de données confirment l'hypothèse selon laquelle outre la croissance démographique, l'accroissement du revenu par habitant et le déficit de la production laitière intérieure, d'autres facteurs intervenaient également dans l'augmentation des importations laitières au cours des années 70. Reste maintenant à connaître le poids réel des politiques d'importation dans ce phénomène.

Prenons à présent le Nigéria comme exemple pour illustrer l'interprétation du tableau 4. Les importations commerciales de ce pays ont augmenté en moyenne de 15,4% par an de 1972-1974 à 1980-1982, période au cours de laquelle le Nigéria n'a pas importé de produits laitiers au titre de l'aide alimentaire. Le résidu étant égal à +10,4, cela signifie que l'effet conjugué de la croissance démographique, de l'accroissement du revenu et de l'augmentation de la production intérieure n'explique qu'à 5,0% (c'est-à-dire 15,4% - 10,4%) l'accroissement annuel des importations de produits laitiers, le reste (10,4%) étant imputable à d'autres facteurs, dont les politiques d'importation pratiquées par les gouvernements.

## VARIATIONS DES PRIX A L'IMPORTATION ET DES TAUX DE CHANGE

En l'absence de toute intervention de l'Etat, le volume des importations d'un pays est fonction

du rapport entre les cours internationaux et les coûts de la production intérieure. Dans un marché équilibré, le prix intérieur est égal au cours international, mais une intervention directe ou indirecte du gouvernement sur le coût des importations entraîne une différenciation de ces deux prix et une modification du niveau des importations (voir figures 6 et 7 au chapitre 5). De même, les variations des cours internationaux influencent les niveaux des importations lorsque celles-ci ne souffrent d'aucune restriction quantitative.

Vers la fin des années 70, les cours mondiaux des produits laitiers ont été fortement influencés par les mesures protectionnistes adoptées par les Etats-Unis et la CEE, c'est-à-dire les principaux producteurs de ces denrées (Tangermann et Krostitz, 1982). Les prix réels commencèrent à baisser sur le marché mondial en 1975-1976 et, en trois ans (de 1980/81 à la mi-84), les cours du lait écrémé et du lait entier étaient tombés au niveau des prix planchers à l'exportation fixés par le GATT (FAO, 1985).

Les stocks de lait écrémé en poudre détenus par la CEE et les Etats-Unis à la fin du troisième trimestre 1983 s'établissaient presque au double du volume annuel des échanges internationaux de ce produit (FAO, 1983). Pour l'heure, on ne voit pas comment cette situation pourrait s'améliorer de manière significative (FAO, 1985; van Dijk *et al.*, 1983) puisque les quotas récemment introduits par la CEE n'ont servi qu'à stabiliser, et non à réduire, les excédents de produits laitiers de la Communauté. Théoriquement, toute baisse des cours mondiaux des produits laitiers se traduit par un accroissement des importations desdits produits et partant, par une baisse des prix intérieurs dans les pays d'Afrique subsaharienne (voir également les explications relatives à la figure 6, au chapitre 5).

Cependant, les quelques données disponibles sur ces pays ne permettent de tirer aucune conclusion de ce genre. Aussi a-t-on utilisé ici le rapport des indices des cours mondiaux à ceux des prix intérieurs (tableau 5) où le numérateur correspond au prix à l'importation en vigueur au cours d'une période récente, divisé par le prix à l'importation en vigueur pendant la période de base, et le dénominateur au prix intérieur en vigueur au cours d'une période récente, divisé par le prix intérieur en vigueur pendant la période de base.

Lorsque ce rapport est inférieur à 1, on a un accroissement des prix intérieurs par rapport aux cours mondiaux, ce qui stimule les importations. Notons toutefois que ce rapport ne donne aucune idée de la relation absolue qui existe entre ces

Tableau 4. Effet des politiques du gouvernement et d'autres variables sur les importations laitières des pays d'Afrique subsaharienne.

Pays	Taux (%) d'auto-suffisance <sup>a</sup> (TAS)	Variation <sup>b</sup> :				Taux résiduel d'accroissement des importations <sup>c</sup> (e)
		Des importations commerciales (dM/M)	De la population (dN/N)	Du revenu ( $\eta \times dY/Y$ )	De la production (dQ/Q)	
----- Pourcentage par année -----						
<b>Afrique de l'Ouest</b>						
Bénin	0,79	12,2	2,9	0,3	1,1	1,1
Burkina Faso	0,88	36,2	2,5	0,7	-1,0	25,1
Côte d'Ivoire	0,07	14,4	5,0	0,8	12,1	9,1
Gambie	0,71	19,9	3,0	0,0	2,3	15,2
Ghana	0,13	-2,9	3,1	-2,2	0,0	-3,9
Guinée	0,91	3,2	2,9	0,1	0,0	-30,1 <sup>d</sup>
Libéria	0,05	6,5	3,5	-0,1	9,1 <sup>d</sup>	3,4
Mali	0,78	3,3 <sup>c</sup>	2,6	1,3	4,7	2,2
Mauritanie	0,65	5,5	2,7	-0,7	3,7	6,7
Niger	0,79	3,9 <sup>c</sup>	3,3	-0,1	8,0 <sup>d</sup>	18,8
Nigéria	0,57	15,4	3,2	0,9	3,4	10,4
Sénégal	0,58	5,7	2,9	-0,6	-0,7	-0,7
Sierra Leone	0,50	10,2	2,6	-0,5	14,0 <sup>d</sup>	20,0
Togo	0,50	12,9	3,0	0,1	2,5	9,2
<b>Afrique centrale</b>						
Burundi	0,98	35,0 <sup>d</sup>	2,3	0,6	2,7	22,3 <sup>d</sup>
Cameroun	0,74	8,5	2,3	2,7	-2,4	-17,6
Congo	0,03 <sup>d</sup>	8,9	2,9	1,5	40,3 <sup>d</sup>	5,6 <sup>d</sup>
République centrafricaine	0,60	3,0	2,3	-0,5	3,7	4,1
Rwanda	0,96	-3,2	3,4	1,2	0,4	-108,6 <sup>d</sup>
Zaïre	0,87	-4,2	3,0	-2,1	-16,7 <sup>d</sup>	-122,9 <sup>d</sup>
<b>Afrique de l'Est</b>						
Ethiopie	0,97	21,3	2,5	-0,2	1,5	-6,9 <sup>d</sup>
Kenya	1,12	s.o. <sup>f</sup>	4,0	1,2	2,3	s.o.
Ouganda	0,89	-1,6	3,1	-3,1	2,7	20,3 <sup>d</sup>
Somalie	0,99	80,5 <sup>d</sup>	2,8	0,7	9,2 <sup>d</sup>	641,3 <sup>d</sup>
Soudan	0,99	18,8	3,1	0,7	6,1 <sup>d</sup>	249,6 <sup>d</sup>
Tanzanie	0,92	0,4	3,4	1,1	-6,5 <sup>d</sup>	-130,6 <sup>d</sup>
<b>Afrique australe</b>						
Lesotho	0,61	10,1	2,4	4,0	2,1	-3,0
Madagascar	0,65	-5,6	2,6	-1,5	-1,9	-12,3
Malawi	0,68	1,5	3,2	1,6	8,7	5,0
Swaziland	0,88	9,0	2,6	0,3	2,7	4,6 <sup>d</sup>
Zambie	0,53	-15,0 <sup>d</sup>	3,1	-1,8	-3,2	-21,4
Zimbabwe	0,99	47,2 <sup>d</sup>	3,3	-1,0	-3,3	-509,5 <sup>d</sup>

<sup>a</sup> Calculé pour la période de base 1972-1974 (moy.).

<sup>b</sup> Variations moyennes annuelles entre 1972-1974 et 1980-1982.

<sup>c</sup> La forme développée de l'équation 5 est la suivante:

$$e = \frac{dM}{M} - \frac{1}{(1-TAS)} \times \left( \frac{dN}{N} + \eta \times \frac{dY}{Y} \right) + \frac{TAS}{(1-TAS)} \times \frac{dQ}{Q}$$

<sup>d</sup> Chiffres improbables ou trop élevés en raison de la faible part des importations dans la consommation.

<sup>e</sup> Importations corrigées des effets de la sécheresse de 1972-1974.

<sup>f</sup> s.o. = sans objet. Le Kenya était exportateur net jusqu'en 1979.

Source: Calculs effectués par l'auteur à partir des données de *Annuaire FAO de la production* (plusieurs années) de la FAO (1978a), de la Banque mondiale (1981), et de la Banque mondiale (1984).

Tableau 5. Variations moyennes annuelles du taux d'autosuffisance et des importations et de la production intérieure de produits laitiers, et rapport entre les indices des cours mondiaux et des prix intérieurs.

Pays	Variations (en % par an)			Rapport entre les indices <sup>1</sup> des cours mondiaux et des prix intérieurs
	Des importations commerciales de lait	De la production intérieure de lait	Du taux d'autosuffisance en produits laitiers	
Bénin	12,2	1,1	-3,4	0,75
Burkina Faso	36,2	-1,0	-10,6	0,38
Burundi	35,0	2,7	-2,4	0,87
Cameroun	8,5	-2,4	-3,9	0,20-0,23
Kenya	s.o. <sup>2</sup>	2,3	-2,4	1,70
Lesotho	10,1	2,1	-3,7	0,99
Madagascar	-5,6	-1,9	1,1	0,57
Malawi	1,5	8,7	1,9	1,09-0,99
Mauritanie	5,5	3,7	-0,6	1,01-0,67
Niger <sup>3</sup>	3,9	8,0	0,6	0,66-0,90
Ouganda	-1,6	2,7	0,4	0,08
Rwanda	-3,2	0,4	0,0	0,78
Sénégal	5,7	-0,7	-3,1	0,47
Somalie	80,5	9,2	-6,9	0,50
Soudan	18,8	-4,5	-0,5	0,63
Swaziland	9,0	2,7	0,9	1,45
Tanzanie	0,4	-6,1	-0,7	0,92-0,94
Zaïre	-4,2	-16,7	-22,8	1,04-1,07
Zambie	-15,0	-3,2	4,6	0,72-1,09
Zimbabwe	47,2	-3,3	-0,6	0,39

<sup>1</sup> L'indice au numérateur est le rapport entre les prix actuels à l'importation et les prix correspondants de la période de base. Quant à l'indice au dénominateur, il s'agit du rapport entre les prix intérieurs actuels et les prix intérieurs de la période de base.

<sup>2</sup> s.o. = sans objet.

<sup>3</sup> Importations corrigées des effets de la sécheresse de 1972-1974.

Source: Calculs effectués par l'auteur à partir de données publiées dans *Annuaire FAO du commerce et Annuaire FAO de la production*.

deux paramètres au cours de la période de base, et il faudrait se garder de considérer qu'il s'agit d'une relation de parité. En revanche, un rapport égal à 1, signifie que la relation qui existait entre prix intérieurs et cours mondiaux pendant la période de base se maintient au même niveau au cours de la période actuelle.

Il ressort de l'analyse de ces rapports que pour 20 pays d'Afrique subsaharienne, les variations volumiques des importations commerciales de produits laitiers, de la production de lait, ou du taux d'autosuffisance (calculées uniquement pour les importations commerciales) ne dépendent pas du rapport entre les indices des cours mondiaux et ceux des prix intérieurs courants des produits laitiers (exprimés en monnaie locale et au taux de change officiel). L'indice des prix à l'importation de 20 des 27 produits laitiers importés dans ces 20 pays a connu une baisse plus forte ou une augmentation moins importante que l'indice des

prix intérieurs. Quoique ce phénomène ait dû influencer les niveaux des importations, on ne dispose d'aucune preuve statistique pour faire une telle affirmation. Reste cependant que les difficultés rencontrées pour mettre en évidence des corrélations significatives entre ces divers paramètres et les rapports d'indices sont peut-être imputables à l'effet des politiques tarifaires.

Ce problème est rendu plus complexe par le fait que les prix à l'importation varient considérablement d'un pays à l'autre, y compris pour le même produit. C'est ainsi qu'en 1982, le coefficient de variation des prix du lait en poudre importé dans 42 pays d'Afrique subsaharienne était de 0,35. Ce chiffre a été calculé sur la base de la moyenne non pondérée des prix de ce produit, laquelle était pour la période de 0,20 dollar E.-U./kg d'équivalent-lait, avec un intervalle de variation de 0,37 à 0,07 dollar E.-U./kg d'équivalent-lait.

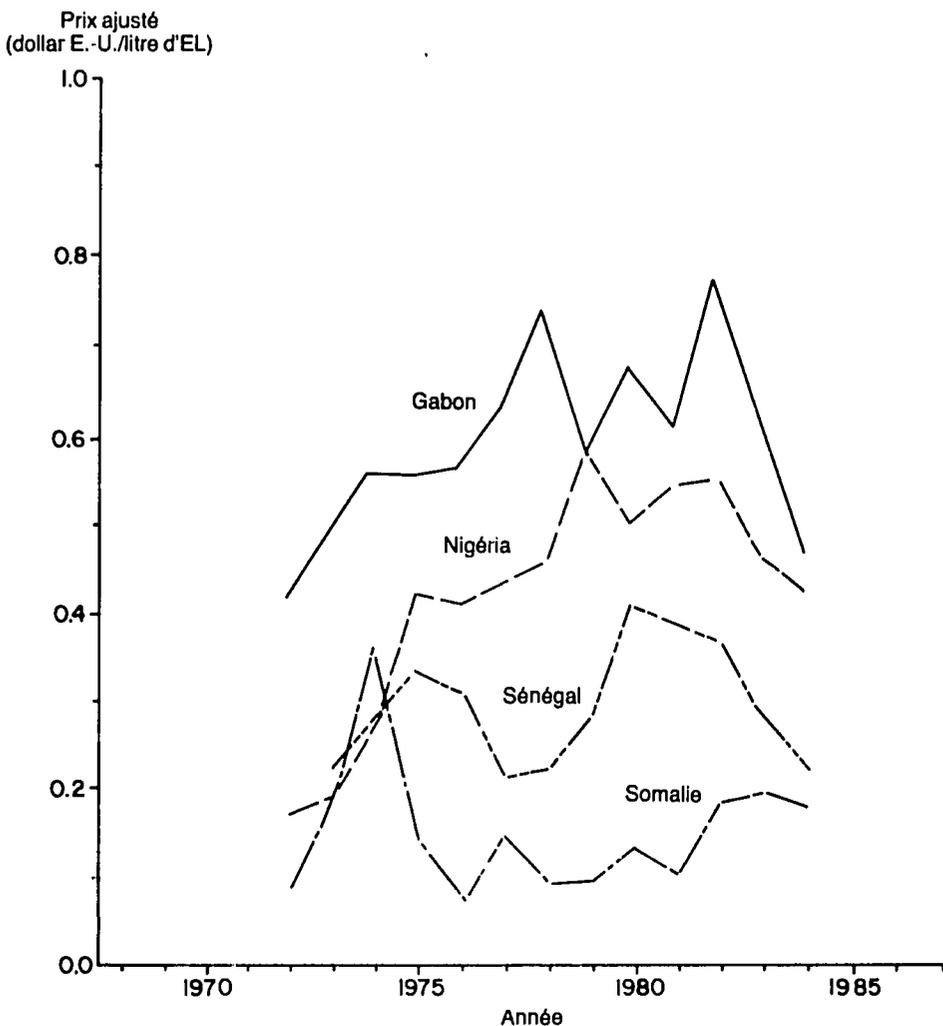
On trouvera à la figure 10 les prix du lait en poudre<sup>15</sup> ajustés d'après l'indice des prix à la consommation pour le Gabon, le Nigéria, le Sénégal et la Somalie. Le Gabon a été retenu en raison du coût relativement élevé de ses importations et le Nigéria parce qu'il est le plus gros importateur de ce produit (au plan du volume). Le Sénégal et la Somalie font partie des cinq plus grands importateurs de la région (au plan du volume), encore que la Somalie importe à des prix

relativement bas. Compte tenu des grandes disparités qui existent entre les prix à l'exportation, y compris pour les mêmes produits, il n'est pas exclu que la CEE et les autres exportateurs disposant de grands excédents laitiers pratiquent des politiques discriminatoires et différentes formes de dumping en Afrique subsaharienne.

Le taux de change, qui permet de convertir les cours mondiaux en prix intérieurs, influe également sur le mécanisme des prix des produits échangés. Bien que les politiques pratiquées dans ce domaine ne visent pas spécifiquement les importations laitières, il est possible qu'elles aient contribué à les accroître de manière notable au cours des années 70.

<sup>15</sup> Prix, coût, assurance, fret ajustés d'après l'indice des prix de consommation pour les pays industrialisés; 1980 = 100.

Figure 10. *Prix<sup>1</sup> des importations laitières de quatre pays d'Afrique subsaharienne ajustés d'après l'indice des prix à la consommation, 1972-1984.*



<sup>1</sup> Prix, coût, assurance, fret ajustés d'après l'indice des prix de consommation calculé pour les pays industrialisés; 1980 = 100.

Source: Bandes de données du commerce de la FAO (1986).

## SUREVALUATION DES MONNAIES NATIONALES

On reproche généralement aux gouvernements africains de fixer leurs taux de change à des niveaux supérieurs à ceux auxquels ils devraient normalement s'établir, et d'encourager ainsi les importations. Le taux de change nominal ou officiel étant  $TC^{off}$ , c'est-à-dire la contre-valeur unitaire d'une devise forte exprimée en unités monétaires, le facteur de distorsion du taux de change (FDTC) se définit comme le rapport du taux de change ajusté à l'année  $t$  ( $TC_t^{aj}$ ) et au taux officiel de la même période ( $TC_t^{off}$ ):

$$FDTC_t = \frac{TC_t^{aj}}{TC_t^{off}} \quad (6)$$

Le taux de change ajusté est le taux officiel à l'année de base, ajusté par le rapport des taux d'inflation national et international:

$$TC_t^{aj} = TC_t^{off} \times \frac{ed_t}{ef_t} \quad (7)$$

où:

- $ed_t$  est l'indice du coût de la vie à l'intérieur du pays au cours de la période  $t$ ; et
- $ef_t$ , l'indice du coût de la vie sur le plan international au cours de la même période.

Aux fins du calcul du taux de change ajusté, les indices du coût de la vie ont été réindexés sur l'année de base (indice 1,0 à  $t = 0$ , c'est-à-dire 1972 ici). Le taux ajusté correspond au taux réel lorsque le taux officiel de la période de base ne souffre d'aucune distorsion. En d'autres termes:

$$TC_t^{aj} = TC_t^{réel} \text{ si } TC_0^{off} = TC_0^{réel} \quad (8)$$

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont tendance à surévaluer leurs monnaies. Il convient toutefois de signaler qu'un nombre limité d'entre eux pratiquent le système des taux de change flottants, encore que le phénomène de la sous-évaluation des monnaies demeure inconnu dans cette région. A noter qu'en toute vraisemblance, la plupart des monnaies considérées aujourd'hui comme surévaluées l'étaient déjà en 1972, l'année de base des calculs effectués ici.

En supposant que la monnaie considérée était déjà surévaluée au départ, on peut déterminer la tendance de cette surévaluation avec le facteur de distorsion du taux de change (FDTC). Un facteur de distorsion supérieur à 1 indique un accroissement de la surévaluation de la monnaie considérée, alors qu'un FDTC inférieur à 1 reflète une action correctrice visant à réduire le niveau de la surévaluation de la monnaie concernée (si tant est qu'il y a eu surévaluation pendant la

période de base). Lorsque le FDTC est égal à 1, il n'y a eu aucun changement dans le niveau de l'évaluation de la monnaie nationale par rapport à la période de base.

Il n'est pas possible de comparer les facteurs de distorsion des taux de change des différents pays dans la mesure où, pour l'année de base, ces paramètres varient d'un pays à l'autre quand ils ne sont pas tout simplement inconnus. Toutefois, lorsque le FDTC est supérieur à l'unité, les importations ont tendance à augmenter.

Il est possible que le fait que les taux de change n'aient pas été régulièrement ajustés pour tenir compte des effets du différentiel d'inflation entre les monnaies nationales et les devises fortes ait contribué à l'augmentation des importations laitières. Pour tester cette hypothèse, on a utilisé un modèle établissant une relation entre le volume des importations laitières, la production intérieure de lait par habitant, les prix réels des importations laitières et le facteur de distorsion des taux de change. On a ainsi:

$$\frac{M}{N} = a + b \frac{Q}{N} + cP_m^* + d(FDTC) \quad (9)$$

où:

- $M/N$  est le volume des importations laitières par habitant,
- $Q/N$ , la production intérieure de lait par habitant, et
- $P_m^*$ , le prix réel des importations en dollars E.-U. par kg d'équivalent-lait ajusté à l'année de base 1980, d'après l'indice des prix à la consommation publiés pour les pays industrialisés par le FMI (1983).

Certes, ce modèle ne se fonde sur aucune théorie économique établie, mais les relations mises en évidence entre les importations laitières et le facteur de distorsion du taux de change indiquent que la tendance des taux de change influence le volume des importations. Il ressort des calculs de régression effectués sur 24 pays d'Afrique subsaharienne, que pour la plupart d'entre eux, les coefficients de régression des prix réels à l'importation des produits laitiers étaient, comme il fallait s'y attendre, négatifs pour la période 1972-1982. Toutefois, pour neuf de ces pays (Ghana, Madagascar, Rwanda, Sierra Leone, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Togo, et Zambie), ces coefficients n'étaient pas significatifs, les valeurs de  $R^2$  étant toutes inférieures à 0,60.

L'analyse de l'élasticité des importations (mesurée à la moyenne) par rapport aux variations des prix réels des importations et au facteur

de distorsion des taux de change a révélé que ce paramètre s'établissait à une moyenne non pondérée de  $-0,89$  pour les 21 pays et portait comme prévu un signe négatif. En revanche, pour le Kenya et le Zimbabwe, qui sont passés d'une situation d'exportateurs nets à celle d'importateurs nets de produits laitiers au milieu des années 70, de même que pour Madagascar où les importations commerciales ne représentaient en 1982 que 5% du volume total des importations, l'élasticité-prix des importations portait un signe positif.

En ce qui concerne le facteur de distorsion des taux de change, l'élasticité attendue était de signe positif, ce qui signifie que plus la monnaie nationale est surévaluée, plus le volume d'importation par habitant est élevé. D'une valeur moyenne de  $0,42$  pour les 21 pays affichant une élasticité-prix des importations négative, l'élasticité du FDTC s'établissait à  $1,37$  pour les 14 pays (exception faite du Zimbabwe) présentant des coefficients du FDTC positifs. Lorsqu'on se réfère à la moyenne des valeurs enregistrées pour les pays dont l'élasticité du FDTC était, comme prévu, de signe négatif, cela signifie que chaque fois que les prix réels en dollars des importations diminuaient de 1%, les importations augmentaient d'environ  $0,89\%$  et que chaque fois que l'on surévaluait le taux de 1%, les importations augmentaient d'environ  $1,37\%$ .

Contre toute attente, plusieurs des coefficients de régression définissant la relation des importations laitières par habitant et la production intérieure par habitant étaient positifs, ce qui signifie que l'augmentation de la production intérieure stimule les importations. Si pour certains pays, cette situation est imputable au manque de données, pour le Ghana, Madagascar, le Zaïre et la Zambie, elle s'explique en revanche par la baisse conjuguée de la production nationale et des importations de produits laitiers par habitant entre 1972 et 1982. En ce qui concerne le Kenya, enfin, le fait que le coefficient relatif aux prix réels à l'importation soit positif reflète aussi bien l'accroissement de la production nationale que celle des importations par habitant au cours de la période 1972-1982.

Dans des pays comme la Somalie, le Burkina Faso ou le Nigéria (chapitre 7), il est difficile d'établir une relation quelconque entre la production intérieure et les importations de produits laitiers en raison de l'inadéquation de l'infrastructure routière. Étant donné que les centres urbains sont les principales régions de consommation de ces pays, les importations de produits laitiers, qui n'alimentent que la capitale et quelques grandes villes, peuvent paradoxalement

augmenter au moment même où la production intérieure connaît un accroissement substantiel, sans pouvoir être écoulee sur les marchés urbains faute de moyens de transport adéquats.

L'effet des divers facteurs qui influencent les importations laitières a été évalué comme suit. Tout d'abord, les fluctuations annuelles moyennes enregistrées entre 1972 et 1974 (moyenne) et 1980 et 1982 (moyenne) ont été considérées comme le résultat de l'effet conjugué de l'évolution démographique et des variations du revenu par habitant, de la production nationale de lait et d'un taux "résiduel" d'accroissement des importations déterminé par les politiques d'importation laitière et par d'autres facteurs non identifiés (voir tableau 4). Puis une régression déterminant les relations entre les importations commerciales de produits laitiers et les prix des importations et le facteur de distorsion du taux de change a été calculée pour la même période (équation 9 et tableau 6). Reste à savoir maintenant si le résidu déterminé pour chaque pays (tableau 4) s'ajuste bien à l'effet des deux variables examinées en détail ici, à savoir les prix des importations et le facteur de distorsion des taux de change.

Pour ce faire, on peut, soit examiner le signe ( $\pm$ ) du résidu, soit effectuer un calcul de régression multiple. Il y a ajustement lorsque le signe du résidu est le même que celui de la variation attendue des importations, sous l'effet conjugué des fluctuations du FDTC et des prix à l'importation. Dans l'analyse de régression pays par pays, la variable résiduelle (variable dépendante) est exprimée en fonction de deux variables indépendantes à savoir, le facteur de distorsion des taux de change et les prix à l'importation, et la valeur du coefficient de détermination ( $R^2$ ) donne la proportion des fluctuations de la période 1972-1982 de cause initialement inconnue, qui est effectivement imputable aux dites variables.

On examinera tout d'abord le signe du facteur résiduel dans le tableau 7 pour savoir si les variations résiduelles des importations (colonne C) sont compatibles (colonnes H et I) avec les valeurs et les signes des facteurs correspondants, les élasticités du facteur de distorsion (colonnes D et E) et les prix à l'importation des produits laitiers (colonnes F et G). Il y a "compatibilité" ici lorsque les chiffres des colonnes D, E, F et G expliquent dans une certaine mesure la valeur et le signe de la variable résiduelle.

Sur les 22 pays de l'Afrique subsaharienne pour lesquels on disposait de données, le résidu des importations était positif pour 12 (c'est-à-dire que leurs importations augmentaient trop vite

Tableau 6. *Elasticités de la réponse aux variations des facteurs qui influent sur les importations laitières des pays d'Afrique subsaharienne, 1972-1982.*

Pays	R <sup>2</sup>	Elasticités <sup>a</sup> de la réponse aux variations:		
		De la production nationale par habitant	Des prix réels à l'importation	Du facteur de distorsion des taux de change
Burkina Faso	0,871	+0,04	-1,40**	+0,44
Cameroun	0,865 <sup>+</sup>	-0,39	-0,66*	+0,92
Côte d'Ivoire	0,929	+0,01	-1,41***	+1,06***
Ethiopie	0,795	-1,73	-1,12**	+3,05**
Gambie	0,792	-4,17	-0,01	-0,72
Ghana	0,562 <sup>+</sup>	+1,21	-0,23	-0,04
Kenya	0,636	+6,06	+7,82**	-3,71
Madagascar	0,238	+0,58	+0,53	-0,14
Malawi	0,679	-0,08	-0,91***	+0,76
Maurice	0,566	+1,36	-1,14*	+1,34
Niger	0,765	-2,17***	-1,03**	+2,02*
Nigéria	0,917	+0,73	-0,78**	+1,36**
République centrafricaine	0,676	-1,78**	-0,96**	+1,33
Rwanda	0,350	+5,43	-0,01	+4,39
Sénégal	0,622	+0,95	-0,76**	-0,89
Sierra Leone	0,589	+0,18	-0,78	+0,12
Somalie	0,569	+2,25	-0,21	+1,34*
Soudan	0,419	-1,74	-1,93	-3,04
Swaziland	0,251	+4,94	-0,82	+0,44
Tanzanie	0,529 <sup>+</sup>	+0,13	-0,36	-0,61
Togo	0,438 <sup>+</sup>	-2,26	-0,91	-1,72
Zaïre	0,753	+0,64***	-1,05**	+0,66**
Zambie	0,101	+0,43	-1,15	-3,34
Zimbabwe	0,671	-17,90**	+0,15	+35,20

<sup>a</sup> Calculées à partir de l'équation 9 avec comme variable dépendante le volume des importations commerciales exprimé en kg d'équivalent-lait par habitant. Les élasticités ont été mesurées à la moyenne.

<sup>+</sup> = le déterminant de la matrice est inférieur à 0,20, ce qui signifie qu'il y a multicolinéarité.

\* = statistiquement significatif au niveau de 10%.

\*\* = statistiquement significatif au niveau de 5%

\*\*\* = statistiquement significatif au niveau de 1%.

Source: Calculs basés sur des données publiées par le FMI (1983) et dans *Annuaire FAO de la production ou Annuaire FAO du commerce* (diverses années).

pour que le phénomène puisse s'expliquer uniquement par l'effet conjugué de l'évolution démographique et de l'accroissement du revenu et de la production intérieure) dont, exception faite de quatre (Soudan, Togo, Gambie et Malawi), les facteurs de distorsion des taux de change et les élasticités étaient compatibles avec les résidus. En ce qui concerne les 10 autres, les résidus étaient négatifs et, à l'exception de quatre pays (Ethiopie, Rwanda, Cameroun et Zaïre), compatibles avec le facteur de distorsion du taux de change. Au total donc, les résidus enregistrés pour 14 pays sur 22 étaient compatibles avec ce dernier paramètre.

En ce qui concerne les prix à l'importation, neuf pays sur les 12 affichant des résidus positifs avaient des facteurs de distorsion des prix et des élasticités compatibles avec le signe des résidus, les trois autres étant le Togo, le Nigéria et le Swaziland. Pour ce qui est des pays ayant des taux négatifs, ceux-ci n'étaient compatibles avec l'évolution des prix à l'importation que pour Madagascar et le Zimbabwe.

Par conséquent, on peut dire qu'à chaque fois que les importations ont augmenté plus vite que ne l'aurait permis la croissance démographique et l'accroissement du revenu et de la production nationale, la croissance ainsi enregistrée

était la conséquence de la surévaluation des monnaies nationales et de la faiblesse des prix à l'importation (due probablement aux subventions des produits décrétés par les pays exportateurs). En revanche, les causes des importations anormalement faibles de produits laitiers doivent être recherchées ailleurs que dans les prix à l'importation qui ne semblent jouer aucun rôle ici, notamment lorsqu'ils sont relativement élevés.

Revenons à présent à la possibilité déjà évoquée d'expliquer la valeur et le signe du résidu (c'est-à-dire les variations jusqu'ici inexpliquées des volumes des importations commerciales au cours de la période 1972-1982) grâce à l'analyse de régression. A toutes fins utiles, rappelons que dans l'analyse pays par pays que nous avons effectuée (n = 22), le résidu correspond à la variable dépendante tandis que les variations du facteur de distorsion des taux de change (FDTC) et des prix à l'importation (en dollars E.-U. de 1980) multipliés par leurs élasticités respectives représentent les variables indépendantes. Le dernier terme symbolise l'interaction entre les taux de change et les prix à l'importation.<sup>16</sup>

Les analyses ont été effectuées avec une (FDTC), deux (FDTC et prix) et trois (FDTC, prix et leur interaction) variables indépendantes, les valeurs de R<sup>2</sup> correspondantes étant respectivement de 0,26, 0,28 et 0,47. Le coefficient relatif au taux de change portait le signe attendu (+) et était statistiquement significatif (P < 0,02) pour toutes les trois séries d'analyses. Sa valeur n'a pas changé avec l'introduction de la variable prix, encore qu'elle ait pratiquement doublé avec la prise en compte de l'effet de l'interaction. Le coefficient relatif au prix (positif) n'était pas du signe prévisible et n'avait pas de signification statistique pour les deux séries d'analyses. En revanche, le coefficient relatif à l'effet de l'interaction était négatif et statistiquement significatif (P = 0,03). A noter au passage qu'en valeur absolue, ces coefficients n'ont aucun sens particulier.

En ce qui concerne les valeurs de R<sup>2</sup>, elles constituent une donnée très importante et montrent que pour les 22 pays sur lesquels on disposait d'informations, entre 25 et 50% (selon le type d'équation choisi) des variations du taux d'accroissement des exportations jusque-là inexpli-

quées peuvent être imputées aux modifications du facteur de distorsion des taux de change et aux fluctuations des prix à l'exportation. Les pays dont les résidus ont été les moins bien expliqués par la régression sont le Rwanda et la Somalie, ce qui révèle l'intervention d'autres facteurs dans le processus.

Lorsque la régression à trois variables a été repassée sur l'ordinateur (à l'exclusion des cas du Rwanda et de la Somalie), les signes des coefficients étaient demeurés les mêmes et leurs valeurs n'avaient pratiquement pas changé. Le coefficient relatif à la variable prix n'était toujours pas significatif mais R<sup>2</sup> avait connu un certain accroissement et s'établissait désormais à 0,88. Quant aux coefficients relatifs à la distorsion des taux de change et à l'interaction, ils étaient devenus plus significatifs (P < 0,01).

De toute évidence, le facteur de distorsion des taux de change est une "variable politique". En revanche, le niveau et les fluctuations des importations semblent moins influencés par les politiques du gouvernement, encore que les grandes différences enregistrées entre les prix payés au même moment et pour le même produit par différents pays africains montrent bien que ceux-ci ne se laissent pas toujours imposer les prix de leurs importations. A noter que la prise en compte du rapport entre les cours internationaux et les prix intérieurs – lesquels dépendent des politiques nationales – n'a pas permis d'obtenir des résultats statistiquement significatifs (voir tableau 5).

En résumé, il ressort des résultats de ces analyses, qu'en plus des paramètres généralement présentés comme les facteurs les plus déterminants de l'augmentation des importations laitières de l'Afrique subsaharienne (croissance démographique et accroissement du revenu), les gouvernements de la région influent significativement sur ce paramètre par le biais des politiques qu'ils adoptent et notamment par leurs interventions en matière de taux de change. Malheureusement, les études comparatives telles que celle-ci ne permettent pas de décrire en détail l'ensemble des politiques officielles – dont certaines visent directement le secteur des importations – qui sont susceptibles de jouer un rôle dans les importations de produits laitiers et dont les effets sont conditionnés par les moyens d'action utilisés et l'efficacité de leur mise en oeuvre<sup>17</sup>. On trouvera dans le chapitre suivant, des exemples types d'importations et de politiques d'importations de produits laitiers relatifs à certains pays d'Afrique subsaharienne.

<sup>16</sup> L'équation de régression se présente comme suit:

$$Y = \text{Constante} + \beta_1(X_1) + \beta_2(X_2) + \beta_3(X_3)$$

où, à partir du tableau 7, on a

$$Y = \text{Colonne C}$$

$$X_1 = (\text{Colonne D} - 1) (\text{Colonne E})$$

$$X_2 = (\text{Colonne F} - 1) (\text{Colonne G})$$

$$X_3 = (X_1) (X_2)$$

<sup>17</sup> Voir chapitre 5 ci-dessus, et von Massow (1984b) et Mbogoh (1984) pour les grandes lignes de certaines politiques nationales.

Tableau 7. *Compatibilité de l'effet calculé de la distorsion des taux de change et des variations des prix à l'importation avec les augmentations inexpliquées des importations laitières de l'Afrique subsaharienne, entre les périodes 1972-1974 (moy.) et 1980-1982 (moy.).*

Pays	Taux initial de dépendance vis-à-vis des importations	Taux résiduel d'accroissement des importations	Distorsion des taux de change		Prix à l'importation		Compatibilité du taux résiduel des importations avec	
			Facteur	Elasticité	Facteur	Elasticité	La distorsion des taux de change	Les variations des prix à l'importation
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
Burkina Faso	0,12	25,1	1,07	0,44	0,30	-1,40	O	O
Cameroun	0,26	-17,6	1,14	0,92	0,68	-0,66	N	N
Côte d'Ivoire	0,93	9,1	1,44	1,06	0,37	-1,41	O	O
Ethiopie	0,03	-6,9	1,35	3,05	0,79	-1,12	N	N
Gambie	0,29	15,2	1,15	-0,72	0,67	-0,01	N	O
Ghana	0,87	-3,9	9,75	-0,04	0,58	-0,23	O	N
Madagascar	0,35	-12,3	1,17	-0,14	0,65	0,53	O	O
Malawi	0,32	5,0	0,93	0,76	0,83	-0,91	N	O
Niger	0,21	18,8	1,25	2,02	0,72	-1,03	O	O
Nigéria	0,43	10,4	1,92	1,36	1,05	-0,78	O	N
République centrafricaine	0,40	4,1	1,12	1,33	0,68	-0,96	O	O
Rwanda	0,04	-108,6	1,51	4,39	0,33	-0,01	N	N
Sénégal	0,42	-0,7	1,10	-0,89	0,69	-0,76	O	N
Sierra Leone	0,50	20,0	1,05	0,12	0,50	-0,78	O	O
Somalie	0,01	641,3	2,14	1,34	0,24	-0,21	O	O
Soudan	0,01	249,6	1,29	-3,04	0,95	-1,93	N	O
Swaziland	0,12	4,6	1,27	0,44	1,05	-0,82	O	N
Tanzanie	0,08	-130,6	1,53	-0,61	0,62	-0,36	O	N
Togo	0,50	9,2	1,12	-1,72	1,34	-0,91	N	N
Zaïre	0,13	-122,9	1,86	0,66	0,80	-1,05	N	N
Zambie	0,47	-21,4	1,07	-3,34	0,87	-1,15	O	N
Zimbabwe	0,01	-509,5	0,91	35,20	0,22	0,15	O	O

Notes: Les chiffres de la colonne B ont été calculés comme suit:  $B = 1 - TAS$  (voir tableau 4 pour les valeurs du TAS); les chiffres de la colonne C proviennent de la dernière colonne du tableau 4; le facteur de distorsion du taux de change (colonne D) a été défini dans l'équation 6; les chiffres de la colonne E proviennent du tableau 6; les chiffres de la colonne F sont des prix à l'importation c.a.f. de 1980-1982 calculés en tant que proportion de ceux de 1972-1974; les chiffres de la colonne G proviennent du tableau 6. Pour déterminer la compatibilité entre le taux résiduel des importations et les variations de la distorsion des taux de change ou des prix à l'importation, on a procédé de la manière suivante:

• En ce qui concerne le facteur de distorsion des taux de change, il y a compatibilité (marquée O dans la colonne H) si d'une part

- colonne D (FDTC) >1 et colonne E >0
- ou si colonne D <1 et chiffre colonne E <0
- et taux résiduel (colonne C) >0

ou si d'autre part:

- colonne D <1 et colonne E >0
- colonne D >1 et colonne E <0
- et taux résiduel (colonne C) <0.

L'incompatibilité est symbolisée par N dans la colonne H.

• En ce qui concerne les prix à l'importation, il y a compatibilité (marquée O dans la colonne I) si:

- colonne F (facteur prix à l'importation) >1 et colonne G >0
- ou si colonne F <1 et colonne G <0
- et taux résiduel (colonne C) >0

ou

- soit chiffre colonne F >1 et chiffre colonne G <0
- soit chiffre colonne F <1 et chiffre colonne G >0
- et taux résiduel (colonne C) <0.

L'incompatibilité est marquée N dans la colonne I.

## 7. LES POLITIQUES D'IMPORTATIONS LAITIÈRES ET LEURS CONSÉQUENCES: DEUX CAS SPÉCIFIQUES

Dans le chapitre ci-dessous, les politiques d'importations laitières du Nigéria et du Mali sont examinées de manière plus détaillée. S'agissant du Nigéria, l'intervention de l'Etat dans les importations laitières se limitait autrefois à l'imposition de droits de douane sur les produits importés. A cet instrument classique de politique commerciale sont récemment venus s'ajouter trois autres mesures d'intervention. La description et l'analyse ci-dessous de la politique actuelle du Nigéria en matière d'importation laitière s'appuient sur les travaux de Nwoko (1986).

La politique d'importation laitière du Mali est un exemple typique de politique à cibles multiples menée avec divers moyens d'action. Une analyse relativement détaillée des principes de base et des effets de ce type de politique a été effectuée par von Massow (1985a). Les principaux thèmes traités dans cet ouvrage sont repris dans la deuxième partie de ce chapitre, qui examine aussi le rôle particulier de l'aide alimentaire dans le développement du secteur laitier du Mali. Cette dernière section présente certains résultats d'une enquête menée auprès des producteurs de lait de la périphérie de Bamako pour étudier l'incidence des importations laitières sur la production locale de lait et pour évaluer le rôle potentiel de l'aide alimentaire dans la promotion du secteur (voir Koné et von Massow, 1986).

### **NIGERIA: UTILISATION DES INSTRUMENTS CLASSIQUES DE CONTROLE DES ECHANGES COMMERCIAUX**

Le Nigéria est le premier importateur de produits laitiers d'Afrique de l'Ouest. Dans le sud, la zone côtière humide est densément peuplée alors que la densité démographique est faible dans les régions relativement arides de la zone septentrionale. A cause de l'infestation

glossinaire, la distribution des bovins suit un schéma inverse à la répartition de la population humaine (Jahnke, 1984, p. 124).

Essentiellement commerciales, les importations laitières du Nigéria augmentent régulièrement depuis les années 40. Elles atteignent à peu près 800 000 t d'EL en 1983. Le lait concentré et la poudre de lait représentaient respectivement environ 50% du volume total (exprimé en EL) de ces importations. Entre 1972-1974 (moy.) et 1980-1982 (moy.), les importations de produits laitiers ont augmenté en moyenne de 15,4% par an en volume (voir tableau 4, chapitre 6), encore que leur importance économique soit demeurée marginale. En effet, elles ne constituaient que 2% de la valeur des exportations globales du Nigéria en 1980-1982 (moy.) (von Massow, 1984a, App. 4). Lors de la même période, le degré d'autosuffisance du pays correspondait en gros à un tiers de la consommation totale de produits laitiers estimée à 12 kg d'EL par personne.

Approximativement, les deux tiers de la production locale de lait sont fournis par des producteurs traditionnels, le troisième tiers provenant des grandes laiteries modernes. Les animaux de race locale représentent 97% des effectifs bovins de race locale (Nwoko, 1986, p. 14).

Le Nigéria utilise trois circuits pour la commercialisation et la transformation de ses produits laitiers:

- le circuit traditionnel de commercialisation du lait et des produits transformés au niveau de l'exploitation;
- le circuit de ramassage et de transformation du lait cru au niveau des laiteries modernes;
- le circuit de distribution des produits laitiers importés.

Un régime de concurrence relativement libre caractérise ces trois systèmes, encore que l'intervention des pouvoirs publics au niveau de certaines

grandes laiteries modernes ne soit pas impossible. Du reste, c'est au niveau de leur distribution régionale et des consommateurs qu'ils desservent que se situe la véritable distinction entre les systèmes concernés. En effet, le système traditionnel s'adresse surtout aux consommateurs ruraux à faible revenu résidant dans le nord du pays, alors que les produits laitiers importés sont essentiellement vendus aux consommateurs urbains du sud, qui disposent de revenus plus élevés que ceux du nord.

Théoriquement, les grandes laiteries modernes du Nigéria devaient constituer le maillon central d'une chaîne reliant les producteurs de lait des zones rurales aux consommateurs urbains et assurer ainsi le transfert d'une partie du pouvoir d'achat des villes au secteur rural, mais l'insuffisance numérique de ces structures et les tares liées à leur fonctionnement ont jusqu'ici empêché la réalisation de cet objectif (Nwoko, 1986, p.136; Mbogoh, 1984).

Les efforts fournis pour améliorer la commercialisation et engendrer une augmentation substantielle de la production nationale de lait n'ont pas encore donné de résultats concrets. Selon Nwoko (1986, p. 40), "les programmes de développement visant à mobiliser les ressources locales en vue d'une augmentation de la production laitière se sont soldés par des échecs retentissants. L'incapacité de transformer le lait au niveau local s'explique par l'insuffisance numérique des centres de ramassage et par la préférence manifestée par les spécialistes de la transformation des produits laitiers pour les matières premières importées...".

### **La politique d'importation laitière du Nigéria**

On dispose depuis l'indépendance (1960) de données de base sur la politique d'importation laitière du Nigéria, encore que les objectifs de cette politique n'aient jamais été clairement définis. Considérés comme un simple élément de la facture totale des importations, les produits laitiers sont mis à contribution dans la réalisation des objectifs généraux du gouvernement. Ceux-ci consistent à assurer l'épargne des devises, à mobiliser des recettes budgétaires, et à protéger les industries naissantes, encore que les rangs de priorité assignés à ces objectifs fassent l'objet de variations périodiques (Nwoko, 1986, p. 56).

Pour atteindre les objectifs visés, quatre mesures d'intervention différentes ont été appliquées aux importations laitières au fil du temps: l'octroi de licences d'importation; l'interdiction des importations; l'imposition de taxes à l'importation; et le contrôle des changes. Les

effets de la première, de la troisième et de la quatrième de ces mesures sont compatibles avec les objectifs visés. Par contre, l'interdiction d'importer exclut par définition la création de recettes à partir de taxes à l'importation.

Avant 1984, les licences d'importation étaient sujettes ou non à des restrictions. Les licences à vue permettaient l'importation de quantités non spécifiées de marchandises à partir d'un certain nombre de pays. Les licences sur contingentement déterminaient aussi les quantités de marchandises à importer. L'importation des produits laitiers était soumise au régime des licences à vue, plus avantageux que celui des licences sur contingentement; exception faite pour le lait frais qui est le seul produit laitier dont l'importation fait l'objet d'une interdiction depuis 1976.

Les droits de douane frappant les produits laitiers n'ont pas toujours été en vigueur au Nigéria, pas plus qu'ils ne s'appliquaient à l'ensemble de ces produits, mis à part le beurre et le fromage qui ont toujours été assujettis au paiement d'une taxe à l'importation. Les taux imposés n'ont jamais dépassé 40% de la valeur du produit importé, les plus bas étant ceux appliqués au lait concentré depuis 1970. Les recettes douanières intervenaient pour moins de 0,1% dans le total des recettes du Trésor et au mieux pour 1,3% dans les revenus générés par les droits de douane et les impôts indirects en 1987, et étaient à ce titre insignifiantes. La réglementation applicable en matière de contrôle des changes prévoit l'inspection générale des factures d'importation dès lors que leur montant est supérieur à 20 000 naira; le versement anticipé d'un dépôt (jusqu'en 1984); et l'attribution de devises par groupes de produits.

Dans l'ensemble, les mesures d'intervention adoptées par les pouvoirs publics nigériens dans le cadre de leurs politiques d'importation sont de nature à restreindre de manière draconienne les importations de produits laitiers, voire à les interdire purement et simplement. Toutefois, compte tenu de leur nature et des modalités de leur mise en oeuvre, ces mesures peuvent également contribuer à une libération complète des importations de produits laitiers.

### **Les effets de la politique d'importation laitière du Nigéria**

Le résidu calculé pour le Nigéria (tableau 4) révèle que différents facteurs ont contribué à la croissance des importations de produits laitiers entre 1972-1974 (moy.) et 1980-1982 (moy.). De fait, le rythme de croissance annuel moyen enregistré pour la période dépassait de 10,4%

le taux de croissance normalement induit par l'augmentation de la population, l'amélioration des revenus et l'accroissement de la production nationale (tableau 7). Ce résultat apparaît contraire aux effets attendus des mesures adoptées, à savoir une limitation des importations induite par les taxes à l'importation (figure 6) et le contrôle des changes (figure 7).

Jusqu'en 1984 et tant que les produits concurrents étaient soumis à un régime de licences sur contingentement, il se peut que le régime des licences à vue auquel elles étaient sujettes ait agi à la façon d'un stimulant sur les importations laitières. Cela suppose toutefois que le consommateur ait choisi de remplacer d'autres denrées par des produits laitiers, ce qui paraît peu probable. Pour que le calcul du résidu soit valable, on est obligé d'accepter l'existence d'autres types de stimulants dont l'action a contribué à contrecarrer l'impact restrictif des mesures appliquées. Nous allons essayer d'analyser ce phénomène.

Nwoko (1986) a recouru à deux méthodes différentes pour étudier les effets du dispositif de contrôle mis en place par le Nigéria en matière d'importations laitières. Après avoir examiné l'augmentation des importations de divers produits laitiers à la lumière des mesures appliquées, il est arrivé à la conclusion que celles-ci n'avaient qu'un effet limité, et tout au plus provisoire, sur le niveau des importations laitières. Les abaissements tarifaires semblent avoir eu un effet plus profond que les augmentations des droits de douane, encore qu'aucune preuve statistique ne permette de soutenir cette assertion.

La seconde méthode faisait appel à l'utilisation de régressions logarithmiques linéaires dans lesquelles la quantité des importations par produits et la quantité des importations globales de produits laitiers constituaient les variables dépendantes, et où les prix réels à l'importation (prix du produit et prix comparatifs des produits de substitution), les taux tarifaires, la production nationale de lait, le montant réel des réserves de devises, le revenu réel par habitant, une tendance dans le temps et une variable binaire symbolisant la guerre civile du Nigéria, constituaient les variables indépendantes. Les réserves extérieures ont été intégrées dans les équations afin de déterminer la capacité du pays à financer ses importations au cours d'une année quelconque. La variable correspondante au niveau micro-économique était le revenu réel (PIB) par habitant, utilisé ici en lieu et place des dépenses des ménages.

Placé dans l'impossibilité d'expliquer l'évolution de la production laitière, Nwoko a considéré ce paramètre comme une variable exogène.

Selon lui, l'absence de corrélations statistiquement significatives entre la production nationale et le volume ou le prix des importations laitières est imputable au phénomène de cloisonnement des marchés. Il convient de rappeler que les données sur la production laitière du Nigéria comportent de graves lacunes chronologiques (Nwoko, 1986, p. 18), ce qui les rend peu fiables.

Les résultats des régressions effectuées par Nwoko (1986, p. 35) corroborent l'observation précédente selon laquelle les droits de douane ne seraient pas un moyen efficace de réduire les importations, même si du reste elles permettent à l'Etat de renflouer ses caisses. Par ailleurs, le niveau des réserves extérieures n'a eu qu'une très légère influence sur les importations de produits laitiers; lorsque les réserves extérieures étaient décalées d'un an, l'élasticité estimée des importations globales s'établissait à +0,15.

La production nationale de lait a eu les effets négatifs escomptés sur la plupart des importations laitières, encore que l'élasticité des importations globales de produits laitiers par rapport à la production locale de lait ait été faible (-0,27) et non significative. En ce qui concerne les importations totales de produits laitiers, elles affichaient une élasticité-prix significative de -1,08, ce qui témoigne d'une forte réaction aux variations des prix réels à l'importation (indice pondéré de tous les produits laitiers).

Une corrélation significative a également été décelée entre les importations totales de produits laitiers et la variable temps (élasticité de +0,67). Si elle rend fidèlement compte de la croissance démographique, cette corrélation peut également s'expliquer par la préférence des consommateurs ou des spécialistes de la transformation du lait pour les produits importés, ou par l'urbanisation qui favorise la consommation des produits importés au détriment de la production locale. L'analyse entreprise par Nwoko révèle que la politique d'importation laitière mise en oeuvre par le Nigéria n'est pas en cause dans l'augmentation substantielle enregistrée par les importations de ce pays; cette politique n'a certes pas empêché l'accroissement des importations, mais elle ne les a pas non plus positivement stimulées.

Une autre équation de régression utilisant le volume des importations laitières par personne comme variable dépendante et les prix à l'importation, le facteur de distorsion du taux de change et la production nationale de lait comme variables indépendantes, a été calculée pour expliquer la croissance des importations de produits laitiers au Nigéria. Cette équation ( $R^2 = 0,917$ ) révèle que les deux principaux facteurs ayant donné lieu

à la croissance démesurée des importations laitières au Nigéria sont les prix réels à l'importation (comme l'indique Nwoko, 1986) et l'écart observé entre les taux de change officiel et réel.

L'accroissement du volume global (exprimé en EL) des importations laitières par personne enregistré entre 1972 et 1982 s'explique essentiellement par la baisse des prix réels à l'importation et par la surévaluation de la monnaie nationale nigériane. Ces deux variables ont contribué à compenser le faible effet (statistiquement non significatif) de la chute de la production nationale par habitant.

L'élasticité de la réponse des variables (moyenne) était de  $-0,78$  pour les prix réels à l'importation (valeur unitaire moyenne en dollars E.-U. par kg d'EL) et de  $1,36$  pour le facteur de distorsion du taux de change donné dans l'équation 6. L'élasticité-prix de  $-0,78$  n'est pas significativement différente de celle de  $-1,1$  rapportée par Nwoko (1986), même si les prix à l'importation n'ont pas été déterminés de la même manière et que les périodes couvertes diffèrent également.

On peut donc dire que l'augmentation des importations laitières du Nigéria est dans une large mesure imputable à la politique économique suivie par le pays, mais non à une politique précise d'importation laitière. Les mesures d'intervention adoptées concordent avec les objectifs déclarés du pays (elles tendent toutes à limiter les importations) et sont compatibles les unes avec les autres. Leurs effets ont toutefois été contrecarrés par le fléchissement des prix réels des produits laitiers sur le marché mondial et par la surévaluation de la monnaie locale, conséquence directe de la politique du gouvernement, et non d'une politique laitière précise.

En dépit des mesures restrictives adoptées par le Nigéria (mesures dont les producteurs laitiers locaux auraient été les principaux bénéficiaires si elles avaient porté leurs fruits), les importations laitières du Nigéria ont été stimulées par la politique des changes du gouvernement qui favorise en général les consommateurs, et en particulier ceux des zones urbaines du sud du pays. Une analyse plus fine s'avère nécessaire pour étudier le lien qui existe entre les importations laitières et la production locale de lait et pour vérifier l'hypothèse du cloisonnement des marchés, mais l'inadéquation des données disponibles n'a pas permis de se livrer à une telle entreprise dans le cadre de la présente étude.

## **MALI: POURSUITE D'OBJECTIFS MULTIPLES**

Le Mali est un pays enclavé. Sa population, très clairsemée, tourne autour de 7 millions

d'habitants, dont 10 à 15% vivent dans la capitale, Bamako. Le cheptel bovin national est estimé à environ 5 millions de têtes. Selon le Ministère chargé du développement rural (1982), 41% de ces animaux vivent dans le sud du pays et dans la ceinture soudanienne, 35% séjournent dans le delta intérieur du Niger et les 24% restants sont gérés dans d'autres systèmes pastoraux ou agropastoraux (von Massow, 1985a, p. 2 et suiv.).

Les circuits interrégionaux de commercialisation du lait et des produits laitiers du pays sont encore plus défectueux que ceux du Nigéria. Il n'existe par exemple, aucun système de commercialisation du lait autour de Bamako (von Massow, 1985a, p. 3; Koné et von Massow, 1986), alors que les effectifs bovins de la région totalisent près de 140 000 têtes. En général, la production locale de lait est faible et seule la périphérie de Bamako commence à s'orienter vers la spécialisation.

Il ressort des estimations de la consommation par habitant que les régions pastorales disposent d'excédents laitiers, encore que ces ressources ne soient pas commercialisées. Les régions les plus déficitaires en lait sont la capitale, où la consommation de lait par habitant oscille entre 27 et 29 kg par an (von Massow, 1985a, p. 8), certaines autres grandes agglomérations, et la zone située à l'extrême sud du pays. Les importations laitières profitent essentiellement aux consommateurs de Bamako et des autres grandes villes du Mali. Au cours de la sécheresse des années 1972-1974, des produits alimentaires d'urgence avaient été distribués dans plusieurs régions du pays, y compris une assistance en produits laitiers fournie dans le cadre du projet "Food for Work".

Les importations commerciales de produits laitiers sont passées de moins de 1000 tonnes d'EL en 1968 à 15 000-21 000 t d'EL, après avoir atteint une pointe de 34 000 t d'EL en 1975 (von Massow, 1985a, App. 4). S'agissant de l'aide en produits laitiers, elle a atteint un sommet en 1974 avec près de 23 000 t d'EL, soit 43% des importations laitières totales pour cette année. Toutefois, depuis 1979, elle oscille entre 6000 et 11 000 t d'EL<sup>18</sup>. Entre 1980 et 1982, le degré d'autosuffisance en produits laitiers (moy.) du Mali correspondait à 0,85, et à 0,79 si l'aide alimentaire est prise en considération. Les impor-

<sup>18</sup> Les deux valeurs extrêmes correspondent à deux années consécutives et pourraient s'expliquer par un retard d'expédition. En moyenne, le volume de l'aide alimentaire s'inscrit dans une fourchette comprise entre 7500 et 9200 t d'EL.

tations commerciales de produits laitiers représentaient 3% de la valeur totale des exportations et fournissaient en moyenne 3,8 kg d'EL par personne aux consommateurs maliens (von Massow, 1984a, App. 4).

### La politique d'importation laitière du Mali

Bien que les objectifs de la politique d'importation laitière<sup>19</sup> ne soient pas expressément énoncés dans le Plan quinquennal élaboré par le Gouvernement malien pour la période 1981–1985 (Gouvernement de la République du Mali, 1981), les moyens d'action utilisés portent à croire que les pouvoirs publics ont le souci de sauvegarder leurs ressources en devises, de procurer au Trésor des recettes adéquates, et de contribuer, dans une certaine mesure au bien-être des consommateurs et des producteurs. Tout comme les autres produits importés au Mali, les importations laitières sont soumises à un régime de licence et d'attribution de devises ainsi qu'à une taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui était de 11,11% en 1984 (Commerce intérieur et prix, Bamako, communication personnelle). Parallèlement à ces mesures, l'aide en produits laitiers est utilisée pour la reconstitution du lait dans les grandes laiteries modernes.

Tout importateur agréé a droit à un quota de devises qu'il est libre d'affecter à différents produits tant que la réglementation en vigueur pour chacun de ces produits est strictement respectée. Les produits alimentaires sont tous assujettis au paiement d'une importante taxe à l'importation. Les taux appliqués aux produits ont été fixés en 1967 à 15% de leur valeur à l'importation (c.a.f.) pour le beurre, à 25% pour le fromage, et à 10% pour tous les autres produits laitiers. En 1983/84, les droits de douane sur les importations étaient de 40% sur le beurre et le fromage, de 10% sur le yaourt et de 5% sur le lait de consommation.

La taxation des produits à l'importation peut viser à mobiliser des fonds, ou à épargner les ressources en devises du pays en limitant la demande de produits d'importation; elle peut également viser simultanément ces deux objectifs; et elle peut enfin viser à protéger l'industrie laitière nationale. Or, l'unique grande laiterie moderne du pays, l'Union laitière de Bamako (ULB), ne vend pratiquement aucun produit dérivé du lait, ses livraisons se limitant au lait de consommation et au lait caillé essentiellement reconstitués à

partir de matières premières importées au titre de l'aide alimentaire.

Le lait en poudre et le lait concentré ne sont pas commercialisés par le secteur privé puisqu'ils sont régis par un monopole d'importation<sup>20</sup> accordé à une entreprise parapublique, la Société malienne d'importation et d'exportation (SOMIEX). Principal importateur malien de produits alimentaires qu'elle revend au détail dans ses propres magasins, la SOMIEX a pour mission d'assurer en permanence l'approvisionnement de ses clients en biens de consommation de base à des prix raisonnables (SOMIEX, Bamako, communication personnelle). Soumis à l'approbation du gouvernement, ces prix sont uniformes sur toute l'étendue du territoire national, quelles que soient du reste les différences observées entre les coûts de transport et de distribution.

Les deux produits laitiers commercialisés par la SOMIEX dans le cadre du monopole d'importation qui lui a été accordé sont eux aussi soumis au paiement de taxes à l'importation et de la TVA, mais à des taux<sup>21</sup> (55 F CFA par kg de poudre de lait et 44 F CFA par kg de lait concentré) préférentiels. Il semble en outre qu'au plan du revenu, les clients de la SOMIEX soient moins bien lotis que les consommateurs de produits laitiers "de luxe" assujettis à une taxation plus lourde (SOMIEX, Bamako, communication personnelle). Les objectifs poursuivis par la SOMIEX s'avèrent donc quelque peu ambivalents, puisqu'ils consistent d'une part à contribuer au bien-être des consommateurs à faible revenu par des subventions aux importations et d'autre part à procurer des ressources au Trésor par le biais de taxes à l'importation. En raison du manque de données, il n'est malheureusement pas possible de calculer la contribution nette (négative ou positive) de ce monopole au budget national.

Le tableau 8 présente les mesures appliquées aux divers types de produits laitiers et les différentes quantités importées. Il apparaît clairement que les mesures d'intervention adoptées par le Mali dans le cadre de sa politique d'importation laitière débouchent sur des contradictions. On ne peut en même temps générer des recettes, contrôler les importations et assurer le bien-être du consommateur et du producteur (voir chapitre 5, figures 5 et 6), puisque ces objectifs sont par

<sup>19</sup> Pour une description plus complète de la politique d'importation laitière du Mali, voir von Massow (1985a, p. 13).

<sup>20</sup> Ce monopole donne également à la SOMIEX le droit d'autoriser des négociants privés à importer du lait en poudre et du lait concentré.

<sup>21</sup> Taux de 1984; cette année-là, le taux de change était de 1000 F CFA pour 2,296 dollars E.-U.

Tableau 8. *Produits laitiers importés par le Mali et mesures d'intervention dont ils font l'objet, 1982.*

Type de produit laitier	Quantités importées		Mesures d'intervention	Objectif <sup>1</sup>
	(t d'EL)	(%)		
Lait en poudre et lait concentré	17 960	60,7	Monopole d'importation octroyé à la SOMIEX	Contrôle des importations
			Droits d'importation respectifs de 55 et de 44 F CFA/kg	Contrôle des importations
			Fixation du prix de détail	Défense des intérêts du consommateur
Produits de luxe <sup>2</sup>	2 872	9,7	Droits d'importation (5-40% de la valeur c.a.f.)	Création de recettes fiscales
Lait en poudre écrémé et huile de beurre (aide alimentaire)	5 855	19,8	"Impôt sur les ventes"	Création de recettes fiscales
			Projets de développement de la production laitière	Défenses des intérêts du producteur et du consommateur
			Fixation du prix de détail	Défense des intérêts du consommateur
Projet aide alimentaire	2 889	9,8	Distribution ciblée	Défense des intérêts du consommateur
Toutes importations confondues	29 576	100,0	Taxe sur la valeur ajoutée	Création de recettes fiscales
			Régime des licences d'importation	Contrôle des importations
			Attribution de devises	Contrôle des importations

<sup>1</sup> Ces objectifs correspondent à ceux qui découlent logiquement des effets attendus des mesures adoptées.

<sup>2</sup> Y compris le lait frais, le beurre, le fromage et le yaourt.

Sources: Elaboré par l'auteur sur la base des données fournies par *Annuaire FAO de la production* (diverses années), FAO (1984a), la SOMIEX (communication personnelle) et diverses autres sources à Bamako.

nature incompatibles les uns avec les autres et que la réalisation de l'un implique le renoncement à l'autre.

On assiste à une situation conflictuelle lorsque le prix de vente au détail d'un produit faisant l'objet d'un monopole à l'importation est fixé par l'Etat: la limitation des quantités importées propulse les prix à la consommation à un niveau *supérieur* aux cours du marché (à moins d'appliquer la restriction de manière non restrictive, auquel cas elle devient superflue par définition) alors que la fixation des prix de détail à un niveau *inférieur* aux cours du marché profite aux consommateurs. Ce paradoxe manifeste s'explique en partie par l'uniformité des prix décrétée par le gouvernement pour l'ensemble du pays, malgré les écarts substantiels qui s'observent au niveau des frais de transport. Cela signifie que les consommateurs des régions facilement accessibles subventionnent ceux des zones les plus reculées du pays. Même dans ces conditions, le monopole ne devrait s'appliquer qu'aux zones où les coûts d'expédition des produits sont inférieurs

aux frais d'acheminement des produits sur Bamako, puisque les prix de détail pratiqués par la SOMIEX sont fixés à un niveau supposé couvrir les frais de transport des produits rendus Bamako.

### Effets de la politique d'importation laitière du Mali

von Massow (1985a) a étudié de manière détaillée les effets de la politique du Gouvernement malien en matière d'importations laitières; les principaux résultats de ses travaux méritent toutefois d'être reconsidérés. En premier lieu, le calcul du résidu (chapitre 6) ne démontre guère l'incidence des politiques appliquées et des autres facteurs pertinents sur les importations laitières. Avec un taux de croissance annuel de 0,3% seulement entre 1972 et 1982, l'augmentation des importations commerciales a été légèrement en deçà des 1% qui devraient normalement être induits par l'accroissement de la population et du revenu et par la chute de la production intérieure par habitant. Même ajustée pour tenir compte des

effets de la sécheresse ayant sévi au Sahel (la valeur 1972-1974 a été remplacée par une valeur tendancielle pour la période 1968-1982), la variation non expliquée des importations laitières ne s'élève qu'à + 2,2 par an (voir tableau 4).

Une analyse plus fine produit par produit révèle qu'au Mali, le prix de vente des produits laitiers importés était généralement inférieur aux prix du marché intérieur (en F CFA par kg d'EL), ce qui fait qu'en intervenant dans la fixation des prix de détail, l'Etat malien accordait une subvention de fait aux consommateurs. Les prix de détail du lait concentré et du lait reconstitué (en FCFA par kg d'EL) sont également inférieurs aux prix c.a.f. à l'importation, même non diminués des frais de transport. Lorsque ces frais sont pris en considération, la légère taxation frappant les consommateurs de lait en poudre se transforme en une subvention de fait (von Massow, 1985a, p. 27).

On ne dispose d'aucune donnée sur la manière dont la SOMIEX exerce le monopole dont elle jouit en matière d'importations de produits laitiers. Il apparaît toutefois que la consommation des produits laitiers importés par la SOMIEX subit l'influence conjuguée de deux facteurs agissant en sens inverse. Il s'agit, d'une part, du régime de l'attribution de devises (figure 7) qui, appliqué de manière restrictive, contribue à la réduction des importations et partant à un recul du niveau de vie des consommateurs; et d'autre part, de la subvention des prix de détail qui se traduit par une stimulation des importations et par une amélioration de la qualité de la vie des consommateurs (figure 6).

Certains indices portent à croire que les prix de détail pratiqués par la SOMIEX ont réellement contribué à stimuler la demande, mais que les quantités importées dans le cadre du monopole dont jouit cette entreprise n'arrivent pas à couvrir les besoins du pays. Ce déficit de l'offre par rapport à la demande a favorisé l'émergence de circuits clandestins d'importation de lait en poudre et de lait concentré, circuits dont le dynamisme pourrait également s'expliquer par les disparités régionales relatives aux coûts du transport. En effet, ceux-ci sont si faibles dans les régions méridionale et occidentale du pays qu'il est difficile aux opérateurs de résister à la tentation de briser le monopole de la SOMIEX et le système d'uniformité des prix qui lui fait pendant.

L'évolution de la rente du consommateur a été estimée par von Massow (1985a, p. 34 et suiv.), qui a adopté l'approche théorique illustrée à la figure 6 (subvention aux importations/droits de douane) tout en s'appuyant sur des hypothèses

différentes quant à l'élasticité-prix des produits et à l'élasticité-prix croisée de la demande. Ce calcul du "bien-être" du consommateur a permis de conclure que l'amélioration globale de la rente du consommateur induite par la politique d'importation laitière du gouvernement est relativement faible. Il apparaît donc que si les pouvoirs publics avaient eu pour objectif de contribuer au bien-être du consommateur de produits laitiers importés, ils ont échoué dans la mission qu'ils s'étaient assignée.

Cette assertion perd de sa validité lorsqu'on examine les effets de la politique d'importation laitière du Mali sur la distribution des produits laitiers. Puisque l'uniformisation des prix ne tient aucun compte des différences qui existent au niveau des frais de transport et de distribution, l'importance des subventions dont bénéficient les produits laitiers importés vendus par la SOMIEX augmente avec l'éloignement des régions par rapport à Bamako dans le sens nord-est. von Massow (1985a, p. 7) a estimé qu'environ 60% des produits laitiers importés par la SOMIEX étaient consommés à Bamako. Pour ce qui est des 40% restants, la politique suivie par les pouvoirs publics se traduit donc dans les faits par un accroissement substantiel des subventions accordées aux consommateurs des régions du nord et de l'est les plus éloignées de Bamako, à cause des coûts élevés du transport.

Par ailleurs, malgré leur haute valeur nutritive, le lait et ses dérivés sont rarement considérés comme des denrées de première nécessité au Mali. L'alimentation de base des couches sociales les plus défavorisées est généralement constituée de céréales (y compris le riz), et non de produits laitiers, en particulier dans les zones urbaines et dans les régions méridionales et occidentales du pays où la subsistance repose sur l'agriculture plutôt que sur l'élevage. Cela signifie que la politique d'importation laitière mise en oeuvre par le gouvernement est sans effet sur les couches les plus pauvres de la population.

Il apparaît ainsi que la crainte exprimée par de nombreux gouvernements africains que l'augmentation du prix des produits alimentaires aurait des conséquences dramatiques sur le niveau de vie des couches les plus défavorisées de leurs sociétés doit faire l'objet d'un examen approfondi, dès lors qu'il s'agit du lait et de ses dérivés. De fait, l'Etat malien ne semble guère préoccupé par cette question, puisqu'il continue d'imposer des droits de douane sur tous les produits laitiers importés, pour renflouer ses caisses.

Outre le bien-être du consommateur, la politique d'importation laitière adoptée par le Mali

poursuit également deux objectifs implicites, à savoir la mobilisation de recettes fiscales et la limitation des importations. Cependant, malgré la politique restrictive mise en oeuvre par le gouvernement, le lait en poudre et le lait concentré continuent à entrer illégalement dans le pays et il y a tout lieu de croire que cette politique ne cadre pas avec les objectifs poursuivis.

Ainsi, alors que le Nigéria offre l'exemple d'une politique d'importation laitière cohérente mais rendue inopérante par les interventions de l'Etat dans d'autres domaines (taux de change, par exemple), le cas malien se caractérise quant à lui par l'incompatibilité interne des objectifs poursuivis en matière d'importations laitières. De fait, ces contradictions internes sont tellement aiguës qu'elles équivalent au fond à ne pas avoir de politiques du tout.

### Utilisation de l'aide en produits laitiers au Mali

Mise en place en 1967 grâce à l'aide étrangère, l'Union laitière de Bamako (ULB) constitue le principal organisme de développement de l'industrie laitière au Mali. Elle ne possède qu'une seule grande laiterie moderne dont la capacité journalière de transformation est de 10 000 litres. Située à Bamako même, cette unité de production est entrée en fonctionnement en 1969. L'ULB a la double mission de contribuer au développement de la production laitière des systèmes pastoral et agropastoral, et d'assurer aux consommateurs urbains un approvisionnement quantitativement adéquat en lait et en produits laitiers et à très bon marché (voir Koné, 1983).

Entre 1969 et 1974, la matière première utilisée pour la reconstitution du lait était fournie par le Programme alimentaire mondial, et les recettes réalisées devaient essentiellement servir à promouvoir le développement de l'industrie laitière, par le biais de crédits alloués au Centre de recherche zootechnique de Sotuba<sup>22</sup> (FAO, 1978c, p.18).

Depuis 1984, la CEE fournit chaque année au Gouvernement malien 600 t de lait en poudre écrémé et 200 t d'huile de beurre, au titre de l'aide alimentaire. Ces produits sont revendus à l'ULB au prix de 95 F CFA le kg de lait en poudre écrémé et de 235 F CFA le kg d'huile de beurre. Les recettes provenant des ventes (104 millions de F CFA par an) sont versées à la Commission nationale d'aide aux victimes de la sécheresse qui

fonctionne au sein du Ministère de l'intérieur, mais l'affectation de ce soi-disant "fonds de compensation" à cette structure a été soumise à une renégociation en 1986. Au cours de cette même année, un impôt spécial de 33,3% applicable aux jeunes industries était venu grever les bénéfices de l'ULB. On prévoit qu'à long terme cet impôt finira par frapper 50% des bénéfices des industries naissantes. 60% des bénéfices nets d'impôts réalisés par l'ULB sont affectés à la Station de recherche de Sotuba, 35% au fonds d'investissement de l'ULB et les 5% restants à un fonds de sécurité sociale (ULB, Bamako, communication personnelle).

Fixés en 1982 par une directive gouvernementale, les prix officiels du lait vendu par l'ULB sont de 110 F CFA le litre (prix de gros sortie usine) et de 130 F CFA le litre (prix de détail). Si l'on compare ces prix à l'équivalent du prix franco frontière du lait reconstitué, on s'aperçoit que le prix de gros du lait reconstitué représentait respectivement 76% et 73% de l'équivalent estimé du prix franco frontière pour les années 1982 et 1983 (von Massow, 1985a, p. 27). Il apparaît donc clairement, que même si l'on fait abstraction des frais afférents à leur transport, les prix à la consommation des produits vendus par l'ULB bénéficient d'une subvention de l'Etat.

Le prix de vente du lait reconstitué permet également de déterminer la compétitivité de l'aide alimentaire par rapport à la production nationale. Les ventes de l'ULB sont circonscrites à la zone située aux alentours immédiats de Bamako. Selon la saison, les détaillants de Bamako vendent le lait frais à 200-225 F CFA le litre, soit près de deux fois le prix de détail pratiqué par l'ULB (von Massow, 1985a). Cet écart s'explique par la qualité médiocre du lait reconstitué, encore que le Gouvernement malien n'ait jamais fixé un prix adéquat pour la vente de détail des produits de l'aide alimentaire. Cette situation profite certes au consommateur mais elle est sans effet immédiat sur la production locale, puisque le lait frais et le lait reconstitué par l'ULB sont vendus à des clientèles différentes, c'est-à-dire que le marché est fragmenté entre deux groupes de consommateurs (voir aussi Koné et von Massow, 1986).

Les efforts fournis par l'ULB pour stimuler la production locale de lait n'ont pas encore porté leurs fruits. Ses deux centres de ramassage à Dialakoroba et à Bankoumana (situés à une soixantaine de km de Bamako) fonctionnent nettement en dessous de leur capacité et cela, uniquement pendant la saison des pluies. Dans les deux zones, les prix à la production sont les plus bas de ceux pratiqués dans la région et les producteurs se

<sup>22</sup> Le programme de croisement de races mis en oeuvre à la Station est centré sur la production d'une nouvelle race bovine issue à 50% de la Montbéliarde, à 25% du Zébu Maure et à 25% du N'Dama, aux fins de diffusion (INRZFH, communication personnelle).

plaignent de l'irrégularité des services fournis (Koné et von Massow, 1986). De ce fait, le lait localement produit ne représente qu'une partie négligeable des livraisons totales de l'ULB (von Massow, 1985a, App. 8). Depuis quelque temps, cette structure a entrepris de s'approvisionner directement auprès de la nouvelle coopérative laitière de Bamako (COLAIBA), où le prix au producteur (225 F CFA le litre) est significativement plus élevé que celui payé dans les centres de ramassage, encore qu'il se fonde sur l'offre d'une quantité minimale de lait.

L'accès à des produits laitiers fournis au titre de l'aide alimentaire a incité l'ULB à mettre en veilleuse ses activités locales de ramassage du lait. L'ULB en est même arrivée au point de recourir à des importations commerciales de lait en poudre et d'huile de beurre, sous prétexte que les producteurs locaux n'arrivaient pas à faire face à ses besoins, encore que cet argument ne résiste pas à l'analyse. En effet, les livraisons croissantes fournies à la COLAIBA de même que les résultats de l'enquête menée par Koné et von Massow (1986) prouvent irréfutablement que la zone dispose d'un important potentiel de production laitière et qu'il suffit de le stimuler et de lui trouver des débouchés appropriés pour qu'il se réalise.

Les fonds provenant des ventes effectuées par l'ULB ont également eu très peu d'effet sur le développement de la production laitière, vu que les travaux de croisement menés par la Station de Sotuba n'ont pas encore produit de résultats. Les montants affectés au développement de la production laitière ne représentent qu'une portion infime des bénéfices réalisés sur la commercialisation de l'aide en produits laitiers, la majeure partie de ces gains étant utilisée à d'autres fins. Sur chaque litre de lait reconstitué à partir de produits importés au titre de l'aide alimentaire et vendu en gros à 110 F CFA, 49 F CFA (44,5%) sont utilisés pour couvrir les coûts de transformation, et 20 F CFA (18,2%) pour l'acquisition de matières premières (ces 20 F sont versés au fonds dit de "compensation"), 20,5 F CFA (18,6%) vont au fisc (en supposant un taux d'imposition de 50%), et 12,3 F CFA seulement reviennent à la Station de recherche de Sotuba pour financer le développement de la production laitière. Ce dernier montant ne représente que 11% du prix de gros du lait ou 30% du bénéfice réalisé avant prélèvement de l'impôt. Même en admettant que la totalité des investissements de l'ULB (les 7,2 F CFA restants) profitent à long terme aux producteurs, les montants consacrés à la promotion de la production laitière resteraient inférieurs à la moitié des bénéfices réalisés avant prélèvement de l'impôt.

### **Les effets de l'aide alimentaire et les perspectives d'avenir du secteur laitier au Mali**

Le recours à l'aide alimentaire pour promouvoir le développement de l'industrie laitière au Mali n'a donné que des résultats mitigés. Bien que l'ULB ait pu dans le temps assurer aux populations urbaines un approvisionnement suffisant en lait et en produits laitiers et à des prix artificiellement bas, on peut à bon droit se demander si sa production actuelle, qui fournit 10 kg d'EL par personne et par an aux habitants de Bamako, peut être considérée comme "suffisante". En outre, étant donné la technologie actuelle de production employée par l'ULB, le prix de gros réel du litre de lait revient 15 F moins cher que le coût du lait en poudre et de l'huile de beurre commercialement importés, abstraction faite de toute marge bénéficiaire (von Massow, 1984a, p. 48). Avec une consommation annuelle de 10 kg de lait ULB, la population urbaine de Bamako bénéficie en moyenne d'une subvention de 150 F CFA par an et par personne grâce à l'aide étrangère en produits laitiers.

Par contre, l'aide alimentaire ne semble pas avoir profité aux producteurs de lait des environs de Bamako, encore que le cloisonnement des marchés les ait mis à l'abri d'une dépression de la production induite par la chute des prix à la consommation. Toutefois, le refus catégorique de l'ULB d'améliorer ses circuits de ramassage du lait local contribue indirectement à décourager les producteurs. En outre, l'appui financier accordé à la Sotuba tarde à se concrétiser par l'amélioration génétique des troupeaux puisque la diffusion de variétés croisées prévue dans le cadre de ses activités est jusqu'ici demeurée lettre morte (Koné et von Massow, 1986).

Dans le passé, le Gouvernement malien avait décidé de ne pas trop se mêler des activités de l'ULB, tout en prélevant une partie substantielle des bénéfices réalisés au titre de la commercialisation de l'aide alimentaire, et en affectant celle-ci à d'autres secteurs. Il semblerait toutefois que les choses aient changé depuis 1986. En fixant des quantités minimales à l'achat et en payant des prix rémunérateurs aux producteurs afin de les encourager à livrer leur lait directement à sa laiterie, l'ULB a fait un pas dans une nouvelle direction. Le gouvernement devrait également revoir sa politique tendant à exercer des ponctions sur les recettes<sup>23</sup> de cette entreprise afin de contribuer au développement de l'industrie laitière.

<sup>23</sup> L'utilisation des fonds générés par l'aide en produits laitiers est examinée dans Koné et von Massow (1986).

## 8. RESUME ET CONCLUSIONS

### LES PROBLEMES

Lorsqu'on les interroge sur les importations laitières de leur pays, les autorités africaines se déclarent souvent préoccupées par la dégradation de leur autosuffisance en produits laitiers et se disent prêtes à tout mettre en oeuvre pour inverser cette tendance. Les échanges de vues ainsi amorcés débouchent presque toujours sur le problème des interventions de l'Etat et sur la question de l'efficacité des politiques laitières mises en oeuvre par les pays africains. Il apparaît en effet qu'avec les données actuellement disponibles et les méthodes généralement appliquées, il n'y a pratiquement aucune chance que ces pays puissent élaborer des politiques susceptibles de mener au succès. Ces contraintes sont examinées dans le présent rapport et nous espérons que l'analyse pays par pays et les études de cas effectuées ici permettront de jeter la lumière sur le problème des importations laitières de l'Afrique subsaharienne et les questions connexes.

Les importations de produits laitiers constituent près de la moitié de la consommation totale de lait de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale, et environ 30% de celle de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. L'aide étrangère en produits laitiers représente à peu près la moitié des importations laitières de l'Afrique de l'Est, et un peu moins d'un quart de celles de l'Afrique subsaharienne. Toutefois, le volume des importations laitières (commerciales ou non) varie considérablement d'un pays à l'autre. Les contextes économiques dans lesquels s'effectuent ces importations présentent également d'importantes disparités.

Dans la plupart des Etats côtiers de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale colonisés par la tsé-tsé, la consommation de lait par personne est faible et est en majeure partie assurée par les importations laitières. Ces pays sont relativement riches et parviennent à couvrir au moins à 90%

les besoins théoriques de leurs populations en calories. Plusieurs autres pays demeurent cependant tributaires des importations laitières, et plus particulièrement de l'aide en produits laitiers, pour couvrir leurs besoins en lait et bon nombre d'entre eux connaissent dans l'ensemble des problèmes économiques relativement sérieux. La plupart des Etats de ces deux groupes ont vu leurs importations laitières augmenter pendant les années 70 et au début des années 80, et souvent à un rythme annuel égal ou supérieur à 10%.

L'essentiel des produits importés étant constitué de poudre de lait et/ou de lait concentré, les importations laitières de l'Afrique subsaharienne devraient être classées dans la catégorie des produits de première nécessité plutôt que dans celle des produits de luxe. Outre la part croissante des produits de base importés dans la consommation laitière totale, c'est ce facteur qui justifie les inquiétudes des gouvernements devant la dégradation grandissante du degré d'autosuffisance en produits laitiers de leurs pays respectifs.

L'objectif d'autosuffisance en produits laitiers de base peut très bien se justifier d'un point de vue politique, sans pour autant constituer un objectif économique rationnel. Sa poursuite peut en effet déboucher sur des pertes économiques importantes et sur le gaspillage des maigres ressources disponibles, à moins que le pays concerné ne bénéficie d'un avantage comparatif certain en matière de production laitière.

Cet avantage comparatif peut se mesurer au rapport entre le coût de la production intérieure et le prix franco frontière équivalent. La méthode et les données requises pour effectuer ce calcul sont à la portée de tout gouvernement africain souhaitant les utiliser dans l'élaboration de sa politique laitière<sup>24</sup>. Les exemples du Mali et du

<sup>24</sup> Voir l'explication théorique de ce calcul à la page 17 du chapitre 4 et l'exemple pratique aux pages 43 et 44 du chapitre 7.

Nigéria révèlent toutefois qu'on ne peut se contenter d'une seule mesure globale ici. En effet, les différences qui existent entre les systèmes de production, les frais de transport, et les revenus et les goûts des consommateurs contribuent souvent à cloisonner les marchés intérieurs, et le calcul de l'avantage comparatif doit être ajusté en conséquence.

Le cloisonnement des marchés peut déboucher sur une situation où les importations laitières n'entrent pas en compétition directe avec la production nationale de lait, comme c'est le cas au Mali, ou ne concurrencent celle-ci que dans certaines régions seulement (cas du sud du Nigéria). Là encore, la politique à suivre devrait s'appuyer sur une estimation appropriée de l'avantage comparatif. Il faudra toutefois dans ce processus veiller à faire la distinction entre, par exemple, les régions côtières, où les importations relativement meilleur marché permettent de couvrir la quasi-totalité de la demande en produits laitiers, et les autres régions du pays dotées d'un bon potentiel de production qu'il convient de stimuler par un programme régional de développement laitier. Même s'il existe un hiatus entre les ambitions déclarées des pouvoirs publics et le taux d'autosuffisance globale du pays, ces derniers pourront toujours se targuer d'avoir réussi à fournir aux consommateurs le lait le moins cher possible, tout en sauvegardant les intérêts des producteurs.

L'analyse théorique et l'étude de l'expérience du Mali ont l'une et l'autre révélé que l'utilisation de l'aide alimentaire peut soulever un certain nombre de problèmes. Premièrement, si l'aide en produits laitiers vise exclusivement les consommateurs les plus défavorisés de la société, il convient de la cibler sur ces catégories de consommateurs ou sur certaines régions bien définies, afin d'éviter les effets antistimulants qu'elle pourrait avoir sur la production locale de lait. Si malgré tout l'aide en produits laitiers entre en concurrence avec la production locale, son prix de vente au détail doit être fixé de sorte à correspondre au prix franco frontière équivalent ou au prix à l'importation libre de toute distorsion. Deuxièmement, si l'aide en produits laitiers est utilisée pour stimuler le développement de l'industrie laitière nationale, son prix de vente doit être fixé de sorte à correspondre au prix de détail (libre de toute distorsion) des importations commerciales ou au prix franco frontière équivalent de ces produits, afin de réaliser des recettes qui seront investies dans les projets d'expansion de la production laitière.

Bien que nous n'ayons pas pu analyser en détail les causes profondes du recul de l'autosuffisance en produits laitiers des pays autres que le Mali et le Nigéria, une description pays par pays des divers facteurs responsables de l'accroissement des importations laitières entre 1972-1974 (moy.) et 1980-1982 (moy.) a néanmoins été effectuée dans le présent ouvrage. L'augmentation réelle des importations laitières commerciales durant la période considérée a d'abord été comparée à un chiffre théorique calculé en fonction des modifications de la population et de l'évolution des revenus et de la production nationale de lait, et tout résidu entre la croissance réelle et la croissance calculée a été attribué à l'influence d'autres facteurs. Cette approche a permis d'établir que sur un total de 32 pays d'Afrique subsaharienne, 19 ont connu un accroissement de leurs importations laitières imputable aux prix intérieurs et à la politique adoptée par les pouvoirs publics. Il apparaît également que pendant toute une décennie, l'accroissement annuel des importations laitières était supérieur à 10% dans près d'un tiers des 32 pays considérés.

Nous avons également tenté d'expliquer l'augmentation des importations laitières et la fluctuation du degré d'autosuffisance en termes de variation du rapport entre les cours internationaux et les prix intérieurs. Mais bien que les prix internationaux aient davantage fléchi ou moins augmenté que les prix intérieurs, aucune relation statistiquement significative n'a pu être mise en évidence pour la plupart des produits ou des pays pour lesquels on disposait de données.

## **LES POLITIQUES D'IMPORTATION LAITIÈRE**

Les politiques d'importation laitière font appel à différents moyens d'action que nous avons décrits de manière assez détaillée, en même temps que les objectifs qui les sous-tendent. Deux grandes conclusions se dégagent de ce chapitre. Les objectifs poursuivis par l'Etat peuvent être aussi incompatibles les uns avec les autres que les moyens d'action utilisés pour les mettre en oeuvre. Les gouvernements devraient donc s'efforcer d'identifier les avantages relatifs de ceux de leurs objectifs qui entrent en conflit. Deuxièmement, l'incidence de la politique laitière est liée à la mise en oeuvre de diverses mesures d'intervention, y compris celles qui sans pour autant viser le secteur laitier, exercent néanmoins une influence indirecte sur celui-ci. Une analyse politique qui se veut exhaustive devra par conséquent dépasser le champ limité des mesures d'intervention en cause.

Etant donné l'hétérogénéité des politiques laitières des différents pays couverts, l'analyse effectuée ici n'a porté que sur les effets de mesures spécifiques d'intervention, dans le cadre de l'étude pays par pays. Toutefois, une analyse exhaustive des effets des trains de mesures politiques a pu être menée à l'occasion des deux études de cas. Par ailleurs, étant donné l'influence que la parité des monnaies est censée avoir sur les importations laitières de nombreux pays du sous-continent, les écarts entre les taux de change officiel et réel enregistrés entre 1972 et 1982 ont été intégrés dans la régression du volume des importations laitières par personne sur la production nationale de lait par personne et les prix réels à l'importation des produits laitiers.

Les résultats obtenus (voir tableau 6) corroborent l'hypothèse selon laquelle la dépression des prix internationaux des produits laitiers et la surévaluation des monnaies ont eu, sur l'augmentation des importations de produits laitiers, une plus forte influence que les diverses politiques (d'importation) laitières adoptées par les gouvernements. Cette conclusion s'applique particulièrement au Nigéria et à un certain nombre d'autres pays d'Afrique subsaharienne, y compris quelques-uns des plus grands importateurs de produits laitiers du continent.

Considéré sous l'angle de la mise en oeuvre d'une politique d'importation laitière, l'exemple du Nigéria est également digne d'intérêt. Bien que les objectifs déclarés de ce pays soient compatibles avec les mesures d'intervention adoptées, aucun effet significatif ne se dégage de ce rapport d'harmonie. Cette situation découle d'un déséquilibre entre les poids relatifs des divers moyens d'action utilisés, étant entendu qu'une taxe à l'importation de près de 40% ne peut en aucune façon compenser les effets du bas niveau des cours mondiaux et de la surévaluation des monnaies.

Il ne nous a pas été possible de déterminer l'impact de la politique laitière du Nigéria sur sa production intérieure de lait dans le cadre de la présente étude. Il semble néanmoins certain que la proportion élevée des importations laitières (près de 50%) dans la consommation ait eu un effet dépressif sur le développement de la production nationale de lait. L'absence de preuves empiriques pour étayer cette thèse pourrait témoigner de la médiocrité des données sur la production laitière au Nigéria et d'un certain cloisonnement des marchés imputable aux goûts des consommateurs et aux problèmes de transport, mais cette question mérite de faire l'objet d'études plus approfondies.

La politique d'importation laitière du Mali se distingue de celle du Nigéria par la complexité de ses objectifs et des mesures d'intervention utilisées pour sa mise en oeuvre. Alors que le Nigéria applique une politique cohérente – bien qu'inefficace – en matière de contrôle des échanges et de mobilisation de recettes, le Mali, pour sa part, poursuit des objectifs incompatibles les uns avec les autres, confus pour la plupart, mais qui trouvent leur expression dans les politiques mises en oeuvre par les pouvoirs publics. Cette attitude se traduit dans l'ensemble par une stratégie assimilable au non-interventionnisme intégral, à cela près que les coûts administratifs et sociaux d'une telle politique dépassent probablement les avantages qui en découlent. Nous n'avons certes pas réussi à quantifier de manière précise les coûts et les avantages globaux de la politique laitière du Mali; toutefois, malgré les déclarations du gouvernement tendant à accrédi ter la thèse contraire, force nous est de reconnaître que cette politique n'a pas tellement profité aux consommateurs.

Au Mali, la production laitière est assurée par le système pastoral nomade du nord, où la subsistance se fonde sur le bétail et les produits animaux, et par le système mixte agriculture-élevage qui prédomine dans le sud du pays. Il semble à peu près certain que la production de lait issue du système pastoral n'a pas été affectée par les importations laitières et que les effets sur les producteurs du sud du pays ont été insignifiants ou indirects. Ce cloisonnement strict (du moins en apparence) des marchés s'explique par l' inadéquation de l'infrastructure disponible et des systèmes de distribution utilisés et par la préférence des consommateurs pour le lait frais par rapport au lait reconstitué, préférence dont témoigne la différence des prix de ces deux produits à Bamako.

Le Mali a voulu se servir de l'aide alimentaire pour développer sa production locale de lait, mais les objectifs du programme, pourtant techniquement rationnels, n'ont pas pu se réaliser pour trois raisons fondamentales. Premièrement, au lieu de vendre les produits laitiers fournis au titre de l'aide alimentaire à l'équivalent de leur prix de détail franco frontière afin de stimuler la production locale de lait, le Gouvernement malien s'est lancé dans un programme de subvention des prix à la consommation. Même si l'effet inhibiteur de la dépression des prix à la consommation sur la production était insignifiant à cause du cloisonnement des marchés, les recettes à investir au profit des producteurs n'en ont pas moins connu une certaine baisse.

Deuxièmement, au lieu d'être investies dans l'acquisition des moyens propres à assurer le développement de l'industrie laitière, les recettes issues de la transformation et de la vente de l'aide alimentaire sont dans une très large mesure utilisées à d'autres fins, ou affectées à des secteurs improductifs. Troisièmement, bien que l'objectif de développement de l'industrie laitière par le biais de l'aide en produits laitiers ait pour but ultime de substituer la production locale aux produits de l'assistance publique, ce n'est que depuis peu que l'ULB a commencé à infléchir ses prix et ses politiques de ramassage dans le sens de cet objectif.

## PERSPECTIVES D'AVENIR

Dans les chapitres précédents, les politiques et les problèmes communs à plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ont été identifiés et analysés. S'il n'existe pas de solutions toutes faites transposables à l'ensemble des pays concernés, il ressort tout de même de l'analyse longitudinale que nous avons effectuée qu'une même méthodologie peut être appliquée à plusieurs pays, et que les politiques mises en place par l'Etat et leurs divers effets ne doivent pas nécessairement faire figure de "boîte noire" pour les responsables nationaux et les analystes des politiques d'importation laitière. En effet, malgré leurs lacunes, les données disponibles peuvent être exploitées pour effectuer certaines analyses qui font appel à des modèles économétriques relativement simples, et qui donnent quand même des informations dignes d'intérêt sur les importations des pays étudiés.

Les cinq constats ci-après s'appliquent à bon nombre de pays d'Afrique subsaharienne:

- La politique générale adoptée en matière de taux de change peut réduire à néant les effets des politiques mises en place par l'Etat.
- Nées de l'incompatibilité des politiques commerciale, alimentaire et agricole adoptées par l'Etat, les contradictions qui s'observent entre les mesures d'incitation destinées aux consommateurs et aux producteurs font souvent obstacle aux politiques sectorielles poursuivies par le gouvernement.
- Une augmentation des importations laitières n'entraîne pas nécessairement la production intérieure de lait, les marchés des produits importés n'étant souvent pas les mêmes que ceux des produits locaux.
- L'utilisation de l'aide alimentaire en vue du développement de l'industrie laitière doit être non seulement conçue de manière rationnelle, mais également rigoureusement mise en oeuvre car les risques de dérapage sont nombreux.

- Le développement de l'industrie laitière ou l'autosuffisance en produits laitiers ne doivent jamais constituer l'unique objectif poursuivi, car il existe toujours un seuil au-delà duquel continuer à stimuler la production intérieure reviendrait trop cher. En dépit de leur faible degré d'autosuffisance en produits laitiers, bon nombre de pays africains pourraient être plus près de ce seuil que les discours officiels ne le laissent entendre.

Dans le cadre de la présente étude, nous avons identifié un certain nombre de thèmes qui méritent de faire l'objet de recherches plus poussées. Il nous a semblé que l'amélioration de la qualité et de la quantité des données disponibles était le plus important de ces thèmes. A cet égard, la priorité la plus absolue devrait revenir aux données sur la production laitière, afin de mobiliser l'information requise sur la localisation des divers systèmes de production, sur les principales différences qui existent entre eux et sur les diverses contraintes et insuffisances qui les affectent et sur la nature (technique ou économique) de ces contraintes et insuffisances. Ce travail d'évaluation devrait notamment porter sur la détermination de la structure des coûts inhérents à chaque système de production, puisque les variations des prix des principaux éléments de coûts peuvent elles-mêmes constituer un critère de distinction entre les systèmes et inciter de la sorte le chercheur à entreprendre une estimation des contraintes économiques qui les affectent.

Comme le montre une étude sur l'économie de l'approvisionnement en lait frais de la ville de Bamako, réalisée avec deux mois-homme de travail sur le terrain et deux autres mois-homme d'analyse et d'interprétation de données, la mobilisation de telles données n'est pas trop coûteuse. L'intérêt potentiel d'une telle information est considérable pour les dirigeants, dans la mesure où elle leur permet de formuler des politiques économiques rationnelles et de cibler leurs activités en conséquence, en vue de minimiser le gaspillage des maigres ressources disponibles.

Le cloisonnement des marchés constitue également un thème digne d'intérêt pour les chercheurs, notamment pour ce qui est de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale où les importations laitières constituent une part importante de la consommation totale de lait. Dans ce contexte, il faudra particulièrement s'attacher aux préférences que manifestent les différents groupes de consommateurs pour certains produits et services, et à l'influence du pouvoir d'achat sur celles-ci; à la localisation de ces groupes dans l'espace et aux divers systèmes de distribution qui

les desservent; et à l'utilisation qui est faite des divers produits laitiers (emploi à des fins culinaires ou consommation directe par les enfants ou les adultes par exemple).

Ce type d'information peut se déduire des données sur la consommation de produits laitiers dont la sélection ne devrait pas poser trop de problèmes. Son analyse devrait déboucher sur une structure différenciée des goûts des consommateurs, structure déterminée à partir des prix applicables aux divers produits laitiers. Sur la base de ces données, il sera loisible aux gouvernements concernés d'élaborer une politique de production et d'importation laitière susceptible de satisfaire une demande différenciée.

Les systèmes de commercialisation et de distribution des produits laitiers constituent un troisième domaine où la collecte et l'analyse d'un certain nombre de données permettraient aux responsables nationaux d'asseoir leurs décisions sur une base plus solide. Comme dans le cas précédent, les ressources requises sont relativement modestes, mais permettent quand même de couvrir un certain nombre de domaines d'étude, à savoir:

- les prix franco frontière des divers produits

laitiers, exprimés en termes nominal et réel, et leur évolution au fil du temps;

- les circuits actuels de distribution des produits locaux et des produits importés;
- les coûts et éventuellement la rentabilité de ces circuits de distribution, de même qu'une comparaison des structures des coûts;
- les obstacles qui s'opposent au ramassage du lait produit localement, et à la distribution et à la commercialisation des produits laitiers importés et du lait frais.

Ces informations de base sont indispensables à tout gouvernement souhaitant mettre en oeuvre une politique de production et d'importation laitière susceptible de porter ses fruits. Les coûts afférents à leur collecte sont relativement bas et amplement justifiés, puisqu'ils permettent aux responsables nationaux de s'attaquer directement aux problèmes qui se posent, au lieu de gaspiller leurs ressources sur des méthodes empiriques. Les institutions nationales, et en particulier les gouvernements des pays concernés doivent relever ce défi, car c'est le prix à payer pour que leurs politiques de production et d'importation laitières donnent des résultats plus probants, dans l'intérêt bien compris de l'ensemble de leurs populations.

## REFERENCES

- Addis Anteneh. 1984. Tendances du secteur de l'élevage en Afrique au sud du Sahara. Bulletin du CIPEA 18:8 à 17.
- Bale M.D. et Lutz E. 1979. Price distortions and their effects: An international comparison. Working Paper No. 359. Banque mondiale, Washington, D.C. 14 p.
- Banque mondiale. 1981. *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Programme indicatif d'action*. Banque mondiale, Washington, D.C. 223 p.
- Banque mondiale. 1984. *Rapport sur le développement dans le monde 1984*. Banque mondiale, Washington D.C. 286 p.
- Bates R.H. 1983a. *Essays on the political economy of rural Africa*. Cambridge University Press, Cambridge (R.-U.). 178 p.
- Bates R.H. 1983b. Patterns of market intervention in agrarian Africa. *Food Policy* 8(4):297 à 304.
- Christensen C. et Witucki L. 1982. Food problems and emerging policy responses in sub-Saharan Africa. *American Journal of Agricultural Economics* 64(4):889 à 896.
- Corden W.M. 1974. *Trade policy and economic welfare*. Oxford University Press, Londres. 423 p.
- van Dijk G., de Hoogh J. et Vel J. 1983. The future of EEC dairy exports to the less developed countries: Agricultural economics of long-range projections and model studies. *Journal of Agricultural Economics* 34(3):279 à 292.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). 1978a. Milk and milk products: Supply, demand and trade projections 1985. Document ESC:Proj/78/3. FAO, Rome.
- FAO. 1978b. *Parameters of the demand projections*. Fifth run. FAO, Rome.
- FAO. 1978c. Programme international de coordination du développement laitier (PICDL) et Programme international de développement du secteur des viandes (PIDSV), République du Mali. Rapport final. FAO, Rome.
- FAO. 1984a. L'aide alimentaire en chiffres. FAO, Rome. 118 p.
- FAO. 1984b. Milk and milk products. *Food Outlook* 9. FAO, Rome.
- FAO. 1985. International trade in dairy products: review, prospects and issues. Document CCP:85/16. FAO, Rome.
- FAO. *Annuaire FAO de la production* (plusieurs années). FAO, Rome.
- FAO. *Annuaire FAO du commerce* (plusieurs années). FAO, Rome.
- FMI (Fonds monétaire international). 1983. *International Financial Statistics Yearbook*. FMI, Washington, D.C. 563 p.
- GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). 1983. The world market for dairy products. GATT, Genève. 83 p.
- Gouvernement de la République du Mali. 1981. *Plan Quinquennal 1981-1985*. Bamako.
- Jahnke H.E. 1982. *Systèmes de production animale et développement de l'élevage en Afrique tropicale*. Kieler Wissenschaftsverlag vauk, Kiel, République fédérale d'Allemagne. 279 p.
- Just R.E., Hueth D.L. et Schmitz A. 1982. *Applied welfare economics and public policy*. Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J. (E.-U.). 491 p.
- Koné Y.S. 1983. Politique laitière du Mali: étude préliminaire. INRZFH, Bamako.
- Koné Y.S. et von Massow V.H. 1986. La production laitière autour de Bamako: situation technique et économique. Document de travail INRZFH/LPU. CIPEA, Addis-Abeba. 46 p.
- von Massow V.H. 1984a. Dairy imports into sub-Saharan Africa: Development and policies. ILCA/LPU Working Paper No. 4. CIPEA, Addis-Abeba. 51 p.
- von Massow V.H. 1984b. Problèmes politiques liés aux importations de produits laitiers en Afrique. Communication présentée à la Conférence sur les politiques d'élevage en Afrique tenue au CIPEA, Addis-Abeba (Ethiopie), 24-28 septembre 1984. 26 p.
- von Massow V.H. 1985a. Importations de produits laitiers et politique d'importation au Mali: effets sur le secteur laitier dans la région de Bamako. Document de travail CIPEA/LPU n° 8. CIPEA, Addis-Abeba. 69 p.
- von Massow V.H. 1985b. Getting milk from Europe's cows: Problem or prospect for Africa? African Livestock Policy Analysis Network Paper No. 3. CIPEA, Addis-Abeba. 19 p.
- Mbogoh S.G. 1984. Politiques et systèmes de commercialisation des produits laitiers en Afrique subsaharienne. Communication présentée à la Conférence sur les politiques d'élevage en Afrique, tenue au CIPEA, Addis-Abeba (Ethiopie), 24-28 septembre 1984. 30 p.
- Meade J.E. 1966. *The theory of international economic policy*. Vol. 2. *Trade and welfare*. Oxford University Press, Londres.

- Ministère chargé du développement rural. 1982. Les systèmes de production et la stratégie nationale dans le secteur bétail-viande au Mali: la production laitière au Mali. Bamako.
- Ministry of Agriculture, Tanzania. 1977. Price policy recommendations for the 1978/79 agricultural price review. Annex 12: Livestock. Ministry of Agriculture/FAO, Dar-es-Salaam et Rome.
- Mogens J. 1977. Le développement laitier en Inde: Première partie. *Revue mondiale de zootechnie* 24:1 à 8.
- Nwoko S.G. 1986. The development of dairy imports in Nigeria. ILCA/LFU Working Paper No. 10. CIPEA, Addis-Abeba. 70 p.
- Patel R.K. 1979. Economics of a livestock enterprise with special reference to its employment potential. *Indian Journal of Agricultural Economics* 25(4):174 à 190.
- Peterson W.L. 1979. International farm prices and social cost of cheap food prices. *American Journal of Agricultural Economics* 61(1):12 à 21.
- Rodriguez G. Jr. 1986. Les impacts de la politique des prix du lait au Zimbabwe. *Bulletin du CIPEA* 26:2 à 7.
- Rom M. 1979. *The role of tariff quotas in commercial policy*. Trade Policy Research Centre, Londres.
- Samuelson P.A. 1972. The consumer does benefit from feasible price stability. *Quarterly Journal of Economics* 86(3): 476 à 493.
- Sandford S. 1985. Better livestock policies for Africa. African Livestock Policy Analysis Network. Paper No. 1. CIPEA, Addis-Abeba. 22 p.
- Schultz T.W. 1976. *Transforming traditional agriculture*. Arno Press, New York (E.-U.). 212 p.
- Tangermann S. et Krostitz W. 1982. Protectionism in the livestock sector with particular reference to the international beef trade. *Göttingen Schriften zur Agrarökonomie*. Göttingen, République fédérale d'Allemagne.
- The Economist. 1984. EEC food aid: Mending its ways? *The Economist Development Report*, vol. 1, no. 2, février 1984. p. 7 et 8.
- Thomson K.J. et Rayner A.J. 1984. Quantitative policy modelling in agricultural economics. *Journal of Agricultural Economics* 35(2):161 à 176.
- Tollison R. 1982. Rent seeking: A survey. *Kyklos* 35:575 à 602.
- USDA (United States Department of Agriculture). 1980. Food policies and prospects in sub-Saharan Africa. USDA, Washington, D.C.

## ABREVIATIONS

USDA	United States Department of Agriculture	CEE	Communauté économique européenne
EL	équivalent-lait	FDTC	Facteur de distorsion du taux de change
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Italie)	FMI	Fonds monétaire international (E.-U.)
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Suisse)	c.a.f	Coût, assurance, fret
INRZFH	Institut national de la recherche zootechnique, forestière et hydrobiologique (Mali)	TVA	Taxe à la valeur ajoutée
PNB	Produit national brut	SOMIEX	Société malienne d'importation et d'exportation
		ULB	Union laitière de Bamako
		COLAIBA	Coopérative laitière de Bamako

## LE GROUPE CONSULTATIF POUR LA RECHERCHE AGRICOLE INTERNATIONALE

Le Centre international pour l'élevage en Afrique (CI<sup>PEA</sup>) est l'un des 13 centres internationaux de recherche agricole financés par le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). Presque tous localisés dans la zone intertropicale, ces treize centres créés au cours de la dernière décennie ont reçu pour mandat d'appuyer les programmes de développement agricole à long terme des pays du tiers monde. On trouvera ci-dessous, le nom, l'emplacement et le domaine d'activités de chacune de ces institutions:



Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO), Côte d'Ivoire: Riz.

Centro internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Colombie: manioc, féverole, riz et pâturages tropicaux.

Centro internacional de Mejoramiento de Maiz y Trigo (CIMMYT), Mexique: maïs, blé et triticale.

Centro internacional de la Papa (CIP), Pérou: pomme de terre et patate douce.

Centre international pour l'élevage en Afrique (CIPEA), Ethiopie: production animale en Afrique.

Conseil international des ressources phytogénétiques (CIRPG), Italie.

International Centre for Agricultural Research in the Dry Areas (ICARDA), Syrie: légumineuses vivrières (féverole, lentille, pois chiche) et cultures fourragères.

Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT), Inde: pois chiche, pois cajan, petit mil, sorgho, arachide et systèmes agraires.

International Food Policy Research Institute (IFPRI), E.-U.: problèmes alimentaires dans le monde.

Institut international d'agriculture tropicale (IITA), Nigéria: systèmes agraires, maïs, riz, plantes à racines et tubercules (patate douce, manioc, igname), et légumineuses à graines (niébé, haricot de Lima, soja).

International Laboratory for Research on Animal Diseases (ILRAD), Kenya: trypanosomiase et theilériose chez les bovins.

International Rice Research Institute (IRRI), Philippines: riz.

Service international de la recherche agricole internationale (ISNAR), Pays-Bas.