



© Cécile Broutin

NOTE DE POSITION DE LA CAMPAGNE « MON LAIT EST LOCAL »¹ – MARS 2019



**MON LAIT
EST LOCAL**

Pour une politique commerciale et des politiques fiscales favorables au développement de la filière lait local en Afrique de l'Ouest²

LES ENJEUX DE LA FILIÈRE LAIT LOCAL EN AFRIQUE DE L'OUEST

La production et la commercialisation du lait local font partie intégrante de l'économie nationale et du mode de vie des familles d'éleveurs ruraux de l'Afrique de l'Ouest. Elles répondent à des enjeux considérables pour la région en termes :

- **d'emplois, de revenus, de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité des populations (surtout rurales) et de développement socio-économique des zones pastorales et agropastorales.** Les niveaux de pauvreté et de précarité des populations y sont souvent élevés. Les jeunes, qui aspirent à des conditions de travail et de vie meilleures que leurs parents, cherchent souvent à en partir. Le développement de la production et des filières laitières peut contribuer à générer des emplois et des revenus supplémentaires substantiels et à la transition agroécologique des zones agropastorales (restauration de la fertilité des sols par l'utilisation de fumure organique) et donc à l'amélioration des rendements agricoles et des revenus issus des cultures. Au-delà des zones pastorales et agropastorales, l'enjeu concerne l'ensemble de la région et sa stabilité dans un contexte social et sécuritaire fragile ;

- **d'indépendance alimentaire par rapport au marché mondial.** Dans un contexte où la population et la consommation laitière vont fortement progresser au cours des prochaines années et où la flambée des cours mondiaux de 2007-2008 a montré le risque d'une trop forte dépendance par rapport au marché mondial, il s'agit aussi d'un enjeu régional de sécurité alimentaire ;
- **d'équilibre de la balance commerciale** et d'économie de devises ;
- **nutritionnels,** l'accroissement de la production laitière pouvant contribuer à une amélioration de la qualité du régime alimentaire des populations, et notamment des femmes enceintes et des jeunes enfants (apports de protéines, calcium, magnésium et vitamines).

LA NÉCESSITÉ DE POLITIQUES PUBLIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE LAIT LOCAL

Malgré son apport non négligeable à l'économie des pays de l'Afrique de l'Ouest, la filière lait local fait face à d'énormes défis. Ces défis se manifestent au niveau de la production laitière (alimentation du bétail notamment) et de la collecte, mais aussi au

1. La campagne « Mon lait est local » est notamment portée par Oxfam, RBM, APESS et ROPPA ainsi que des coalitions nationales au Mali, Niger, Burkina Faso, Sénégal, Mauritanie et Tchad.

2. Cette note s'appuie sur l'étude *Politique commerciale, politiques fiscales et filières lait en Afrique de l'Ouest – Analyse de cinq scénarios possibles d'évolution des politiques dans quatre pays de la région (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal)*, réalisée par Laurent Levard avec les contributions de Cécile Broutin, Marie-Christine Goudiaby, Moussa Hainikoye, Kouka Kaboré et Moctar Traoré, Gret, mars 2019.

niveau de la transformation et de la consommation, avec notamment la concurrence de matières premières de la transformation et de produits de consommation importés. Dans ce contexte, les organisations de la campagne « Mon lait est local » plaident notamment pour la mise en œuvre de politiques publiques favorables au développement de la filière lait local dans les pays de la région.

À côté de nécessaires mesures de soutien à la production, la collecte, la transformation, l'organisation de la filière et la concertation interprofessionnelle, ainsi que de règles plus rigoureuses relatives à l'information des consommateurs, la campagne met en avant la nécessité d'une évolution des politiques commerciales et fiscales. Il s'agit d'assurer des prix du lait favorables au développement des filières locales et de renforcer l'intérêt des acteurs (transformateurs et consommateurs) à utiliser des produits issus de la filière lait local plutôt que des produits importés. En effet, les politiques commerciales et fiscales influent sur les prix, notamment sur les prix relatifs entre produits issus de la filière lait local et produits issus de la filière d'importation³. Ces divers types de produits sont en concurrence soit au niveau de la transformation (matière première utilisée par les transformateurs) soit de la consommation finale. Les principaux produits issus de la filière d'importation et concurrençant le lait local sont la poudre de lait entière et surtout le mélange de lait écrémé et de matières grasses végétales (MGV, principalement huile de palme) en poudre. Le prix sur le marché mondial de ce type de mélange est en effet inférieur d'environ 35 % au prix de la poudre de lait entière. Les importations ouest-africaines de cette poudre substitut du lait ne cessent de croître depuis une dizaine d'années, à tel point qu'elles représenteraient aujourd'hui 60 % des importations totales de poudre. En fin de compte, selon les choix qui sont faits, les politiques commerciales et fiscales peuvent soit être favorables au développement de la filière lait local en Afrique de l'Ouest, soit y être défavorables.

COMBINER UNE HAUSSE DU TEC SUR LES POUDRES IMPORTÉES ET UNE EXONÉRATION DE LA TVA SUR LES PRODUITS DE LA FILIÈRE LAIT LOCAL

Afin de promouvoir la filière lait local en Afrique de l'Ouest, l'étude réalisée dans le cadre de la campagne sur les politiques commerciales et fiscales dans quatre pays de la région (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal) a permis de mettre en avant la nécessité de combiner une évolution de la politique commerciale de la CEDEAO – hausse du Tarif extérieur commun (TEC) sur la poudre de lait entière et le mélange lait écrémé-MGV en poudre – et de la fiscalité (exonération de la TVA sur les produits issus de la filière lait local).

Aujourd'hui, le lait local revient en moyenne au transformateur 15 % plus cher que la poudre de lait entière et 75 % plus cher que le mélange lait écrémé-MGV en poudre. Aussi, un simple rehaussement



du TEC à hauteur de 10 % pour la poudre de lait entière (soit + 5 %) et de 35 % pour le mélange lait écrémé-MGV en poudre (soit + 30 %) aurait certes un effet positif sur la compétitivité du lait local, mais cet effet serait insuffisant pour que les entreprises industrielles et semi-industrielles qui transforment de la poudre importée changent leurs stratégies d'approvisionnement. Dans le même temps, la mesure n'aurait pas d'effet direct sur la grande majorité des acteurs de la filière lait local, même si la compétitivité relative des produits issus de cette filière sur les marchés de consommation serait améliorée face aux produits de la filière d'importation, et tout particulièrement face au mélange lait écrémé-MGV en poudre reconditionné.

Par ailleurs, la seule suppression de la TVA sur les produits issus de lait local aurait un effet très limité. En effet, très peu de produits et d'acteurs seraient concernés : d'une part, l'effet direct serait nul sur les entreprises industrielles et semi-industrielles qui utilisent de la poudre importée ; d'autre part, l'effet direct serait marginal pour les acteurs de la filière lait local, car la plupart des produits de cette filière sont fabriqués et commercialisés par des acteurs (minilaiteries, transformateur-trice-s et revendeur-se-s individuel-le-s, etc.) qui ne sont pas assujettis à la TVA. L'impact de la mesure sur la compétitivité relative du mélange lait écrémé-MGV en poudre et du lait local apparaît insuffisante pour envisager d'importants changements structurels en matière de stratégies d'approvisionnement de la majeure partie des entreprises utilisant de la poudre.

Enfin, la suppression de la TVA sur l'ensemble des produits fabriqués localement, quelle que soit l'origine de la matière première, aurait un effet négatif pour la filière lait local. En effet, elle conforterait essentiellement les entreprises industrielles et semi-industrielles qui sont assujetties à la TVA et qui transforment la majeure partie de la poudre de lait et du mélange lait écrémé-MGV en poudre. Dans le même temps, la majeure partie des produits issus de la filière lait local n'en bénéficieraient pas car ils sont fabriqués et commercialisés par des acteurs non assujettis à la TVA.

³. Les produits issus de la filière d'importation sont à la fois des produits de consommation importés, des produits importés et reconditionnés localement et des produits fabriqués localement à partir de matière première importée.



© F. Boyer / Kamikazz

Même en combinant cette mesure générale de suppression de la TVA sur les produits fabriqués localement avec une hausse du TEC, l'effet en termes de promotion du lait local serait limité, car insuffisant pour impliquer des changements structurels en matière d'approvisionnement des transformateurs utilisant de la poudre importée.

Par contre, **le scénario combinant hausse du TEC (+5 % pour la poudre de lait entière et +30 % pour le mélange lait écrémé-MGV en poudre) et suppression de la TVA sur les produits laitiers fabriqués à partir de lait local présente un effet potentiellement important en matière de promotion du lait local.** Pour les transformateurs, l'amélioration de la compétitivité relative du lait local par rapport à la poudre importée serait importante. En termes de pratiques d'approvisionnement, l'effet à court terme serait certes relativement limité, car seules les quelques entreprises industrielles et semi-industrielles en approvisionnement mixte pourraient modifier leurs stratégies en substituant la poudre par du lait local et en accroissant ainsi la collecte de ce dernier. Mais, l'ampleur de l'évolution des changements en matière de compétitivité relative des poudres importées et du lait local inciterait les entreprises industrielles et semi-industrielles (y compris celles ne transformant aujourd'hui que de la poudre importée) à modifier progressivement leurs stratégies d'approvisionnement en développant des lignes de produit 100 % lait local. Ce scénario est susceptible de favoriser une montée en puissance de la production et de la transformation de lait local au détriment des importations et notamment de celles de mélange lait écrémé-MGV en poudre. Par ailleurs, la compétitivité relative des produits issus de la filière lait local sur les marchés de consommation serait améliorée face aux produits de la filière d'importation, et tout particulièrement face au mélange lait écrémé-MGV en poudre reconditionné.

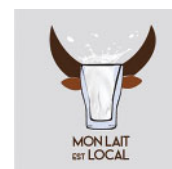
Compte tenu de ces éléments, nous recommandons la mise en œuvre des mesures de ce dernier scénario. La mise en application de ce scénario soulèverait un certain nombre de questions et impliquerait donc des mesures complémentaires.

DE NÉCESSAIRES MESURES POLITIQUES COMPLÉMENTAIRES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE ET DE L'ÉLEVAGE DANS LES ZONES PASTORALES ET AGROPASTORALES

La première question concerne les conditions d'un impact effectif de la mesure (hausse du TEC sur la poudre importée et suppression de la TVA sur les produits de la filière lait local) sur le développement de la filière lait local et sur le développement économique et social des zones pastorales et agropastorales.

En effet, le développement de la production locale pourrait passer en partie par la mise en place de fermes laitières intensives adossées aux unités de transformation industrielles. De plus, les unités de transformation artisanales de lait local devraient être concurrencées davantage par les entreprises industrielles et semi-industrielles transformant également du lait local, que ce soit en matière d'approvisionnement en lait que de commercialisation des produits.

Dans ce contexte, si le scénario recommandé constitue un puissant levier pour promouvoir la filière lait local, il doit être articulé avec d'autres évolutions. L'impact du scénario sur l'ensemble des acteurs de la filière lait local, et notamment les unités de transformation artisanale (minilaiteries) et les élevages pastoraux et paysans, dépendra de leur capacité à développer la production, la collecte et la transformation de lait et la qualité des produits transformés. Si ces acteurs ne bénéficient pas du nouveau contexte, la nouvelle politique commerciale et fiscale échouerait à répondre aux enjeux du développement de la filière lait local pour les pays de la région mentionnés précédemment, à savoir le développement socio-économique des zones pastorales et agropastorales, et la génération d'emplois et de revenus, la lutte contre la pauvreté et la restauration de la fertilité des sols agricoles qui en résulteraient. Pour que ce scénario réponde à ces enjeux, il importe donc que les États aient la volonté et la capacité de mettre en œuvre des politiques complémentaires d'appui aux filières lait local en zones pastorales et



agropastorales. Il convient également qu'ils créent les conditions d'une information transparente des consommateurs (et notamment à bannir la possibilité de l'utilisation des termes de lait et de produits laitiers pour les produits issus de mélange lait écrémé-MGV en poudre), d'une prévention et punition des fraudes relatives à la composition des produits fabriqués localement ou importés et aux déclarations en douane (poudre de lait entière vs mélange lait écrémé-MGV en poudre, lequel est normalement considéré comme une préparation alimentaire). Cela peut inclure notamment une formation des agents de douane.

MAÎTRISER LA VOLATILITÉ DES PRIX ET SOUTENIR LA CONSOMMATION DES SECTEURS LES PLUS PAUVRES

La deuxième question concerne l'impact sur les consommateurs. En effet, les consommateurs les plus pauvres seraient affectés par l'augmentation du prix de la poudre importée et des produits transformés issus de poudre importée. Cette hausse doit être relativisée compte tenu des éléments suivants :

- le poids relativement limité des importations de produits laitiers, de mélange lait écrémé-MGV en poudre et des produits qui en sont issus dans la consommation globale des ménages. Ainsi, au niveau de l'ensemble de la CEDEAO, si l'évolution des ressources fiscales résultant de ces mesures était intégralement répercutée sur les prix aux consommateurs, le surcoût moyen ne serait que de 259 FCFA/habitant/an, soit 22 FCFA/habitant/mois;
- l'accroissement du TEC (+ 5 % pour la poudre de lait entière et + 30 % pour le mélange lait écrémé-MGV en poudre) amènerait la poudre de lait entière à un niveau inférieur au prix le plus élevé observé ponctuellement au cours des deux dernières années et le mélange lait écrémé-MGV en poudre à un niveau supérieur de seulement 15 % environ au prix observé le plus élevé. En effet, le prix mondial moyen des deux dernières années s'élève à 2 800 €/t pour la poudre de lait entière et à 1 820 €/t pour le mélange lait écrémé-MGV en poudre, mais ce prix mondial est fortement vola-



© Sébastien Darrasse – DCI

til et il a atteint certains trimestres des niveaux moyens supérieurs de 15 % au prix moyen;

- le prix moyen de la poudre importée a baissé au cours des dernières années du fait de la substitution progressive de poudre de lait entière par du mélange lait écrémé-MGV en poudre (aujourd'hui environ 60 % des importations ouest-africaines de poudre). L'accroissement de 30 % du droit de douane appliqué au mélange lait écrémé-MGV en poudre ne ferait que compenser le gain de compétitivité de la poudre importée par rapport au lait local résultant de cette substitution.

Nous recommandons donc que les États de la région :

- accompagnent les mesures de hausse du TEC et d'exonération de la TVA sur la filière lait local par la mise en place d'un système de prélèvements variables (voir ci-contre);
- utilisent pour partie les recettes fiscales accrues pour mettre en place des programmes de subvention de la consommation de lait local par les catégories sociales les plus pauvres, notamment dans les écoles.

REVOIR LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE

La troisième question concerne la compatibilité du scénario recommandé avec les Accords de partenariat économique (APE). La mise en œuvre de l'APE régional avec l'Union européenne serait contradictoire avec la mise en application des mesures proposées, puisque cet accord prévoit, au contraire, une libéralisation des importations en vrac de poudre de lait et de mélange lait écrémé-MGV en poudre, aggravant ainsi encore la concurrence des poudres importées vis-à-vis du lait local. Dès aujourd'hui, la mise en œuvre des APE intérimaires par la Côte d'Ivoire et le Ghana représente une menace pour la filière lait local et représenterait une menace encore plus importante dans le cas d'une mise en application des mesures recommandées dans cette note. En effet, ces APE intérimaires prévoient la libéralisation des importations en vrac de ces poudres importées. Au-delà des effets négatifs de cette libéralisation pour la filière lait local dans ces deux pays, la mise en application de ces accords générerait un risque de réexportations frauduleuses de poudre importée vers les autres pays de la région, c'est-à-dire sans paiement de droits de douane. Du strict point de vue du développement de la filière lait local, il apparaît donc nécessaire que les États ne ratifient pas l'APE régional et qu'ils contribuent à une révision ou remise en cause des APE intérimaires déjà ratifiés. ♦

Un système de prélèvements variables tenant compte du niveau du prix mondial pourrait être envisagé de façon à :

- 1) **réduire les droits de douane lorsque les prix mondiaux sont élevés** (par exemple en cas de prix supérieur à 3 200 €/t pour la poudre de lait entière et à 2 100 € pour le mélange écrémé-MGV en poudre, soit + 15 % par rapport au prix moyen des deux dernières années) de façon à protéger les consommateurs;
- 2) **les augmenter lorsqu'ils sont faibles** (par exemple en cas de prix

inférieur à 2 400 €/t pour la poudre de lait entière et à 1 500 €/t pour le mélange lait écrémé-MGV en poudre, soit - 15 % par rapport au prix moyen des deux dernières années), de façon à protéger la filière lait local. Les pays d'Afrique de l'Ouest ne manqueraient pas d'arguments (impératifs de sécurité alimentaire, de stabilité sociopolitique et liés au changement climatique) pour défendre un tel système dans l'arène internationale, même s'il est aujourd'hui formellement contraire aux règles de l'OMC.