

JANVIER 2024

# QUELLES POLITIQUES COMMERCIALES ET FISCALES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES CHAINES DE VALEUR LAIT LOCAL EN AFRIQUE DE L'OUEST ?

Propositions aux acteurs Ouest-Africains et Européens

## Auteurs

Laurent Levard (Gret) et Christian Corniaux (Cirad), avec la participation de Issouf Coulibaly (Gret), Marie-Christine Goudiaby (Gret), Adrien Trouvadis (Gret)

## Attribution

Cette étude a bénéficié d'un co-financement du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la convention de subvention n° 101000751. L'étude a aussi reçu un soutien financier de Oxfam, de Humundi, du CFSI, de l'Agence Française de Développement (AFD) dans le cadre du projet ASANAO porté par le Gret, de la Coopération belge, du gouvernement princier de la Principauté de Monaco, ainsi que du programme Pafao, porté par la Fondation de France et le CFSI et cofinancé par l'AFD.



## PHOTO DE COUVERTURE

2016 ©Tineke Dhaese/Oxfam Belgique. Chez Mme Gariko: Dialla laissata

## PHOTO ARRIÈRE

Octobre 2021 © Oxfam. La photo représente le troupeau de vaches de Boureima Ouédraogo. Il est éleveur de bovins au Burkina Faso, dans la province du Yatenga. L'année 2021 a été très difficile pour lui car il n'y a pas eu assez de pluies.

Normalement, en octobre, les réserves d'eau sont suffisamment remplies pour nourrir le bétail pendant la saison de l'Harmattan.

## CRÉDITS

L'étude « *Quelles politiques commerciales et fiscales au service du développement durable des chaînes de valeur lait local en Afrique de l'Ouest? – Propositions aux acteurs ouest-africains et européens* », réalisée pour le compte de Oxfam, de Humundi-Sos Faim Belgique et du Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI), a été coordonnée par Laurent Levard, agroéconomiste travaillant au Gret. Christian Corniaux, chercheur au Cirad a également participé à la rédaction du rapport, sur les aspects relatifs aux statistiques et au contexte international. Ont aussi participé à l'étude les chargés d'études du Gret responsables des trois études pays : Issouf Coulibaly, agronome (Burkina Faso), Marie-Christine Goudiaby, économiste agricole (Sénégal) et Adrien Trouvadis, économiste agricole (Nigeria). Le rapport a également été soumis pour relecture et avis au comité de pilotage de l'étude constitué de : Fairouz Gazdallah, Oxfam België/Belgique ; Marieke Kruis, Oxfam België/Belgique ; Benoît De Waegeneer, Humundi ; Anne-Françoise Taisne, Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI) ; Hindatou Amadou, Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane (APESS) ; Oumarou Modibo, Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane (APESS) ; Dr. Umar Ardo ; Attahiru Alhassan Jaoji, Confederation of Traditional Stock Breeders Organizations in Africa (CORET) ; Silvia Daberlitz, European Milk Board (EMB) ; Azara R. Nfon Dibia Sanogo, Remalia Exertise & Conseils ; Philippe Collin, Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières (AVSF).

Le contenu de la présente publication n'engage que les auteurs. L'Union européenne et les autres contributeurs ne peuvent être tenus pour responsables de l'usage qui pourrait être fait de l'information contenue dans ce rapport.

La mise en page de ce rapport a été réalisée par Jonathan Matthysen.

Janvier 2024 – © Oxfam Belgique

## VERSION ANGLAISE

L'étude peut être consultée en anglais à l'adresse suivante: <https://oxfambelgie.be/sites/default/files/2024-01/Trade%20and%20Tax%20policies%20for%20Local%20dairy%20value%20chain%20West%20Africa%20ENGLISH.pdf>

## TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RÉSUMÉ.....</b>   | <b>8</b>  |
| 1. Le contexte et objectifs de l'étude.....  | 8         |
| 2. L'approche méthodologique.....  | 8         |
| 3. Les filières laitières en Afrique de l'Ouest et le contexte international.....  | 8         |
| 4. Le problème de la concurrence des importations.....   | 10        |
| 5. Le cadre politique et juridique.....  | 10        |
| 6. Le cadre théorique justifiant la mobilisation de politiques fiscales et de défense commerciale.....   | 10        |
| 7. Le positionnement des acteurs.....  | 11        |
| 8. Les options étudiées et leurs effets et impacts.....  | 12        |
| 9. Conclusions et recommandations.....   | 14        |
| <b>INTRODUCTION : LE CONTEXTE ET LES OBJECTIFS DE L'ETUDE .....</b>  | <b>16</b> |
| 1. Le contexte.....  | 16        |
| 2. Les objectifs.....  | 18        |
| <b>I. L'APPROCHE METHODOLOGIQUE .....</b>  | <b>20</b> |
| <b>II. LES FILIÈRES LAITIÈRES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET LE CONTEXTE INTERNATIONAL.....</b>  | <b>24</b> |
| 1. Consommation, production, importations de produits laitiers et dérivés, bilans laitiers.....  | 24        |
| a. La production laitière.....   | 25        |
| b. Importations : origines et destinations.....  | 27        |
| c. Bilan laitier et consommation laitière de l'Afrique de l'Ouest.....   | 31        |
| 2. Produits, matières premières et acteurs des filières laitières, niveaux de prix.....  | 35        |
| a. Produits laitiers et matières premières de la transformation.....   | 35        |
| b. Le prix des produits dans les filières étudiées.....  | 35        |
| c. Les acteurs de la transformation du lait et de la poudre MG.....  | 38        |
| 3. Le contexte international.....  | 40        |
| a. La production.....  | 40        |
| b. Le marché mondial des produits laitiers et dérivés.....   | 42        |
| c. Les acteurs dominants de la collecte et la transformation.....  | 46        |
| d. Production, consommation et commerce extérieur de l'UE.....   | 48        |
| <b>III. LA PROBLÉMATIQUE DE LA CONCURRENCE DES IMPORTATIONS OUEST-AFRICAINES DE PRODUITS LAITIERS ET DÉRIVÉS ET LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION .....</b>                 | <b>50</b> |
| 1. La problématique de la concurrence des importations.....  | 50        |
| 2. Le rôle de l'Union Européenne et de ses acteurs.....  | 51        |
| 3. Cadre d'analyse des facteurs pouvant influencer sur l'évolution à venir des exportations Européennes de produits laitiers et dérivés vers l'Afrique de l'Ouest..... | 52        |
| <b>IV. LE CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE.....</b>  | <b>55</b> |
| 1. Les engagements dans le cadre de l'OMC.....   | 55        |
| 2. Le TEC CEDEAO.....  | 56        |
| 3. Les Accords De Partenariat Économique (APE).....  | 58        |
| 4. Politiques fiscales : la Taxe sur la Valeur Ajoutée (tva).....  | 59        |
| 5. L'offensive régionale pour la promotion du lait local.....  | 60        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>V. LE CADRE THÉORIQUE JUSTIFIANT LA MOBILISATION DE POLITIQUES FISCALES ET DE DÉFENSE COMMERCIALE.....</b>          | <b>63</b> |
| 1. Effets d'une modification de la politique commerciale.....  | 63        |
| 2. Effets d'une modification de la politique fiscale.....  | 64        |
| 3. Effets combinés d'une modification de la politique commerciale et de la politique fiscale.....                      | 65        |
| 4. Effets des restrictions quantitatives aux importations.....   | 65        |
| <b>VI. LE POSITIONNEMENT DES DIFFÉRENTS ACTEURS .....</b>  | <b>66</b> |
| 1. Les acteurs ouest-africains.....  | 66        |
| 2. Les acteurs européens.....  | 67        |
| <b>VII. ANALYSE D'OPTIONS POSSIBLES DE POLITIQUES DE DÉFENSE COMMERCIALE ET DE POLITIQUES FISCALES .....</b>           | <b>71</b> |
| 1. Les options étudiées.....   | 71        |
| 2. Les hypothèses pour la simulation des effets et les résultats relatifs aux prix des produits.....                   | 73        |
| a. Hypothèses sur l'évolution des coûts et marges.....   | 74        |
| b. Hypothèses et résultats relatifs à l'évolution des prix.....  | 76        |
| c. Hypothèses sur l'évolution des volumes.....   | 79        |
| 3. Les résultats.....  | 80        |
| a. Le prix payé aux éleveurs et leur revenu.....   | 84        |
| b. Les prix aux consommateurs.....   | 84        |
| c. La valeur ajoutée et les emplois de l'ensemble du secteur laitier et des filières de transformation concernées..... | 85        |
| d. Les recettes fiscales.....  | 86        |
| e. Les importations de poudres.....  | 86        |
| f. La production laitière.....   | 86        |
| g. Le taux d'autosuffisance.....   | 86        |
| h. La production laitière transformée dans le secteur formel.....  | 86        |
| 4. Les conditions de mise en œuvre et de succès des diverses options.....  | 87        |
| a. Les conditions de mise en œuvre.....  | 87        |
| b. Les conditions de succès.....   | 88        |
| 5. Les chemins d'impact des diverses mesures.....  | 89        |
| <b>VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>  | <b>94</b> |
| 1. Conclusions.....  | 94        |
| 2. Recommandations.....  | 98        |

## ANNEXE

|   |     |
|---|-----|
| Annexe 1. Personnes rencontrées.....  | 102 |
| Annexe 2. Bibliographie.....  | 103 |
| Annexe 3. Graphiques complémentaires.....   | 105 |
| Annexe 4. Hypothèses relatives à la structure de la consommation de lait, produits laitiers et dérivés en Afrique de l'Ouest..... | 106 |
| Annexe 5. Rapports pays Burkina Faso, Nigeria et Sénégal.....   | 107 |

## FIGURES

|   |     |
|---|-----|
| Figure n°1. Production laitière (en tonnes) par espèce en Afrique de l'Ouest (Cedeao + Mauritanie) (Source : Faostat).....  | 26  |
| Figure n°2. Production laitière en Afrique de l'Ouest (Cedeao + Mauritanie) (en milliers de tonnes) (Source : Faostat).....   | 26  |
| Figure n°3. Evolution des importations de produits laitiers en Afrique de l'Ouest selon le pays d'origine (en k€) – (Source : BACI).....  | 27  |
| Figure n°4. Importations de produits laitiers en Afrique de l'ouest (Cedeao et Mauritanie) en 2019 (en k€) (Source : BACI).....   | 28  |
| Figure n°5. Importations en Afrique de l'Ouest (CEDEAO + Mauritanie) de poudres de lait (en tonnes) (Source : BACI).....  | 29  |
| Figure n°6. Les produits laitiers importés en 2019 en Afrique de l'Ouest (Cedeao et Mauritanie) selon leur origine (en k€) (Source : BACI).....                                 | 29  |
| Figure n°7. Evolution des importations de poudres lactées en Afrique de l'Ouest (Cedeao et Mauritanie) en tonnes (Source : BACI).....   | 30  |
| Figure n°8. Estimation de la consommation des différents types de lait en Afrique de l'Ouest (Cedeao et Mauritanie) en 2000, 2010 et 2021 (en milliards de litres Eq Lait)..... | 33  |
| Figure n°9. Evolution du prix mondial de divers produits laitiers entre 1990 et 2023 (Source : FAO).....  | 45  |
| Figure n°10. Evolution du prix mondial de l'huile de palme entre 1996 et 2023 (Source : FAO).....   | 45  |
| Figure n°11. Evolution du prix des poudres de lait exportées par l'UE vers l'Afrique de l'Ouest (en € courants/tonne). D'après BACI, calculs des auteurs.....                   | 46  |
| Figure n°12. Production laitière en Europe (en milliers de tonnes) (Source : Faostat).....  | 48  |
| Figure n°13. Consommation individuelle en Europe (kg EqLait/capita/an) (Source : Faostat).....  | 49  |
| Figure n°14. Logique générale de la stratégie de l'Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest.....                         | 62  |
| Figure n°15. Chemins d'impact de la hausse du TEC sur les poudres importées et de la flexibilisation du TEC, liens avec les ODD.....  | 90  |
| Figure n°16. Chemins d'impact de la suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais, liens avec les ODD.....   | 91  |
| Figure n°17. Chemins d'impact de l'interdiction de l'importation de poudres MGv, liens avec les ODD.....  | 92  |
| Figure n°18. Chemins d'impact de la subordination des utilisations de poudres à l'incorporation de lait local par les transformateurs, liens avec les ODD.....                  | 93  |
| Figure n°19. Evolution de la part des produits laitiers consommés au Burkina Faso, au Nigeria et au Sénégal.....  | 105 |

## TABLEAUX

|   |    |
|---|----|
| Tableau n°1. Caractéristiques des seize filières modélisées.....  | 22 |
| Tableau n°2. Evolution de la part des différents produits laitiers dans la consommation des ouest-africains de 2000 à 2021 (Sources : Faostat, BACI).....   | 31 |
| Tableau n°3. Evolution de la part des différents produits laitiers dans la consommation des populations au Burkina Faso, au Nigeria et au Sénégal de 2000 à 2021 (Sources : Faostat, BACI).....   | 32 |
| Tableau n°4. Prix moyens des différentes matières premières et produits laitiers et dérivés aux divers étapes des filières, au Sénégal, au Burkina Faso et au Nigeria. Prix retenus pour la modélisation des filières au niveau régional..... | 36 |
| Tableau n°5. Synthèse des acteurs principaux de la transformation de lait et de poudre MGv.....   | 39 |
| Tableau n°6. Top 20 mondial des firmes laitières selon leur niveau de collecte en 2019 (Source : IFCN, 2021).....   | 46 |
| Tableau n°7. Engagements notifiés à l'OMC relatifs aux droits de douane consolidés et aux autres prélèvements à l'importation (D'après l'OMC).....  | 56 |
| Tableau n°8. La classification des produits laitiers et dérivés dans les cinq bandes tarifaires du TEC Cedeao et l'impact de l'APE régional (Source : Conseil de l'Union européenne, 2014).....   | 57 |
| Tableau n°9. Dispositif de flexibilisation du TEC inclus dans les options 1, 3 et 6.....  | 72 |
| Tableau n°10. Hypothèses relatives aux prix et aux volumes dans les différentes options.....  | 75 |
| Tableau n°11. Prix des matières premières de la transformation laitière dans les différentes options.....   | 77 |
| Tableau n°12. Evolution des prix TTC aux consommateurs dans les différentes options pour les produits transformés dans le région, en fonction de l'origine de la matière première.....  | 78 |
| Tableau n°13. Synthèse qualitative des effets de la mise en œuvre des différentes options.....  | 81 |
| Tableau n°14. Effets quantitatifs détaillés de la mise en œuvre des différentes options (1/2).....  | 82 |
| Tableau n°15. Effets quantitatifs détaillés de la mise en œuvre des différentes options (2/2).....  | 83 |

## ENCADRÉES

|   |    |
|---|----|
| Encadré n°1. Définition des poudres lactées MGv ou « poudres MGv »..... | 25 |
| Encadré n°2. Synthèse des enquêtes auprès des consommateurs.....        | 73 |

## CARTES

|  |    |
|--|----|
| Carte n°1. Production mondiale de lait en 2020 (Source : IFCN, 2021).....  | 41 |
| Carte n°2. Nombre de fermes laitières en 2020 (Source : IFCN, 2021).....   | 42 |
| Carte n°3. Consommation annuelle moyenne de produits laitiers (en EQ Lait) dans le monde en 2018 (d'après Corniaux, 2018)..... | 42 |
| Carte n°4. Zones exportatrices et importatrices produits laitiers en 2018 (d'après IFCN, 2020).....                            | 43 |
| Carte n°5. Présence des firmes laitières en Afrique de l'Ouest (d'après Corniaux, 2022).....                                   | 47 |

## RÉSUMÉ

### 1. LE CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

La montée en puissance de la filière lait local en Afrique de l'Ouest constitue un enjeu majeur en termes d'emplois, de revenus, de lutte contre la pauvreté des populations et de développement socio-économique dans les zones pastorales et agro-pastorales dans un contexte de multiplication des conflits et de déstabilisation de la région. L'enjeu du développement de la filière lait local est également essentiel en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'équilibre de la balance commerciale et d'économie en devises. Si la production laitière est en hausse constante depuis vingt ans, la croissance est insuffisante pour faire face à l'augmentation de la demande. Le taux d'autosuffisance en lait de la région qui était de 60% au début du siècle n'est plus que de 41%. Au rythme actuel d'évolution de la consommation et de la production, ce taux ne sera plus que d'un tiers dans deux décennies.

Si les importations de poudres de lait et surtout de poudres MG (poudres constituées de lait écrémé et de matière grasse végétale, généralement de l'huile de palme) permettent de compenser l'insuffisance de la production laitière de la région, laquelle fait face à un ensemble de limitations, elles n'en constituent pas moins un facteur limitant le développement de la filière lait local. Ceci a amené les acteurs de la filière lait local et les organisations de la société civile à se mobiliser dans le cadre de la campagne *Mon Lait est local* puis de la *Plateforme régionale pour la promotion du lait local* et aux États de la Cedeao à s'entendre pour la définition d'une *Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest*. Dans ce contexte, la présente étude, réalisée à la demande d'Oxfam, avait comme objectif de synthétiser, d'actualiser et de compléter les analyses existantes en matière d'évaluation des effets des importations et des politiques commerciales sur le développement de la filière lait local,

ainsi que les analyses existantes en matière d'évaluation des effets et impacts de diverses options de politiques commerciales et fiscales. Il s'agissait également de formuler des recommandations à destination des acteurs ouest-africains et européens en vue de la réalisation des objectifs de l'Offensive régionale pour le lait local.

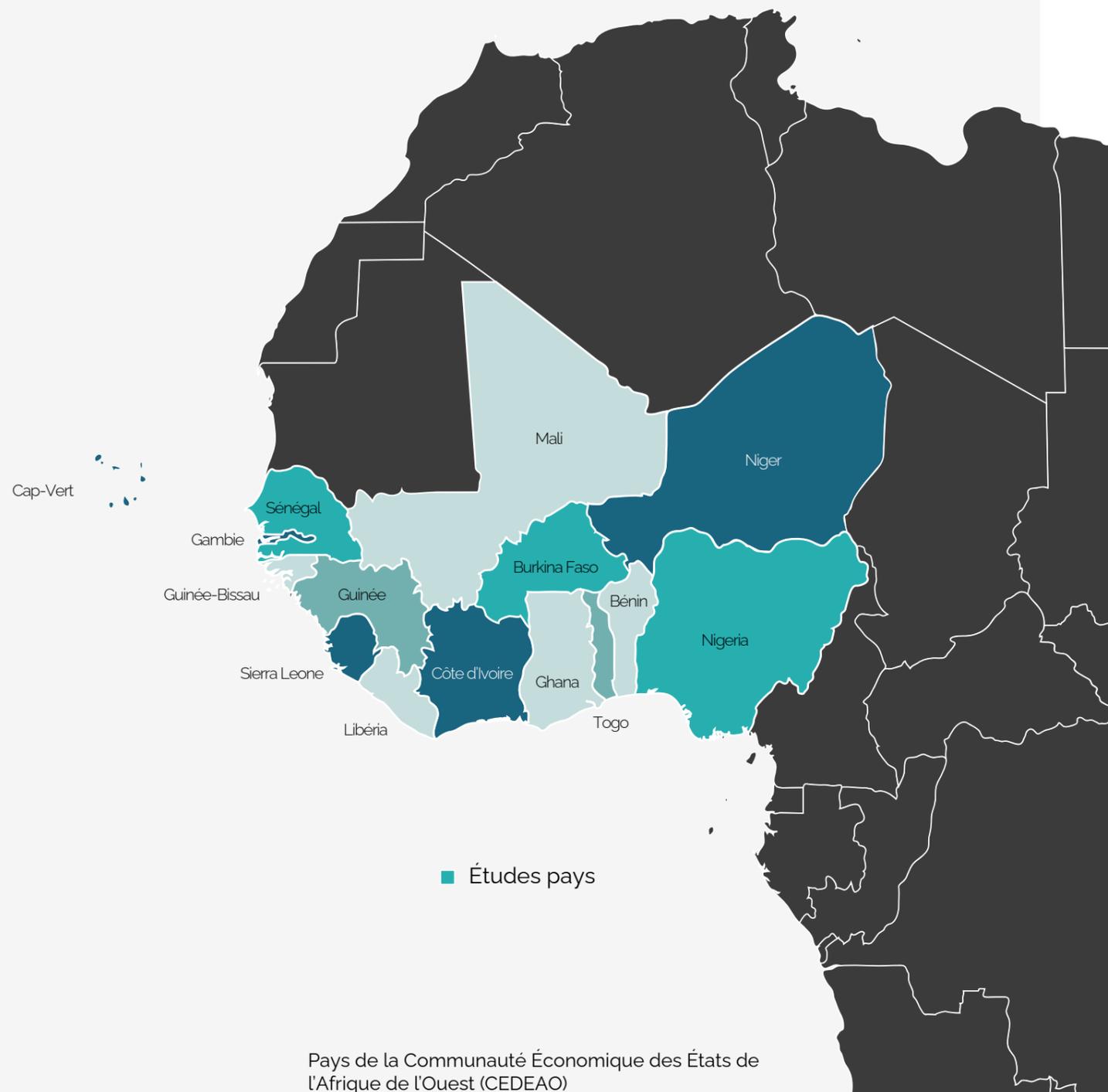
### 2. L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

L'approche méthodologique est basée sur la combinaison d'une revue statistique et documentaire, d'entretiens avec des acteurs ouest-africains et européens; d'études pays au Burkina Faso, au Nigeria et au Sénégal (revue documentaire, entretiens avec les acteurs économiques et politiques, relevés de prix, enquêtes auprès de consommateurs); de la construction de modèles filières simplifiés (seize filières selon le type de produit, le type de matière première et l'assujettissement ou non des transformateurs à la TVA) et de la simulation des effets et impacts (volumes de production et d'importation, prix, revenus des éleveurs, valeur ajoutée et emplois, recettes fiscales, sécurité alimentaire) de six options de modification des politiques commerciales et fiscales, en incluant la spécificité de genre.

### 3. LES FILIÈRES LAITIÈRES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET LE CONTEXTE INTERNATIONAL

La consommation ouest-africaine de produits laitiers et de produits dérivés (poudres MG) est principalement constituée de lait liquide frais (principalement en milieu rural), de yaourts et laits caillés et de poudres importées (souvent reconditionnées sur place). Ces produits sont pour partie fabriqués sur place et pour partie importés. Les transformateurs ont notamment la possibilité de s'approvisionner soit en poudres importées soit en lait local. Les importations proviennent majoritairement de l'Union européenne (UE) et sont constituées principalement de

poudres MG dont le coût est inférieur de 30% à la poudre de lait entière. Concernant le marché mondial, il est caractérisé par la présence de quelques grands exportateurs (UE, États-Unis et Nouvelle Zélande) qui y commercialisent leurs excédents (10% de la production mondiale) et par une forte volatilité des prix.



#### 4. LE PROBLÈME DE LA CONCURRENCE DES IMPORTATIONS

Les poudres importées, du fait de leur prix, de leur disponibilité permanente et de leur facilité d'utilisation, concurrencent le lait local au niveau de la transformation et de la consommation, accentuant les difficultés de la filière lait local. A plus long terme, dans un contexte de forte croissance démographique et d'évolution des habitudes alimentaires, la concurrence des importations de poudres tend à accroître la dépendance alimentaire de la région, accentuant la facture en devises et aggravant la vulnérabilité des consommateurs en cas de hausse des prix mondiaux, comme l'ont mis en évidence les flambées des prix de 2007-2008 et de 2022.

Les acteurs européens de l'industrie laitière constituent des acteurs majeurs de l'exportation de poudres de lait et de poudres MGv en Afrique de l'Ouest. Les grands groupes tendent à y créer des filiales qui transforment ou reconditionnent les poudres importées et qui, parfois, développent aussi des réseaux d'approvisionnement en lait local. Les politiques européennes favorisent un dumping, non reconnu par les autorités européennes, sur les marchés ouest-africains à travers les aides de la PAC et du fait de l'absence de mécanisme de régulation des marchés. Par ailleurs, l'UE soutient les implantations de ses entreprises en Afrique de l'Ouest et elle ne décourage pas les importations d'huile de palme réutilisées par les industriels européens. Enfin, elle a négocié des Accords de Partenariat Economique (APE) avec les pays ouest-africains prévoyant une libéralisation complète du marché de la région pour les poudres importées et destinées à la transformation ou au reconditionnement.

A l'avenir, l'évolution des exportations européennes de produits laitiers et dérivés vers l'Afrique de l'Ouest dépendra de la croissance de la consommation dans la région, de la capacité de la production régionale à couvrir les besoins complémentaires de consommation et de l'évolution de la production et des excédents dans les grands pays exportateurs.

#### 5. LE CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE

Les politiques commerciales et fiscales sont influencées par le cadre politique et juridique, que ce soit au niveau régional ou national. Les pays de la région ont notamment pris des engagements dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et, pour ce qui est de la Côte d'Ivoire et du Ghana, avec l'UE dans le cadre de deux APE. Les Etats membres de la Cedeao disposent d'une politique commerciale commune (TEC). La concurrence des poudres importées est accrue par la faible protection du marché ouest-africain, le droit de douane (Tarif Extérieur Commun – TEC) sur les poudres en vrac n'étant que de 5%. Le document de stratégie de *l'Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local* parle à ce propos de véritable « *laxisme des politiques commerciales* ».

Les politiques fiscales sont nationales, mais avec une certaine harmonisation dans le cadre de l'Uemoa et de la Cedeao. Certains pays mettent en œuvre des mesures de politique commerciale ou fiscale spécifiques comme le Nigeria ou le Sénégal. *L'Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest* est déclinée en une stratégie et un plan d'investissement prioritaire (PPI) régionaux validés par les Etats membres en 2020. La stratégie régionale prévoit explicitement de rehausser le TEC et d'adapter la politique fiscale.

#### 6. LE CADRE THÉORIQUE JUSTIFIANT LA MOBILISATION DE POLITIQUES FISCALES ET DE DÉFENSE COMMERCIALE

Les politiques commerciales et fiscales constituent des outils pour réguler la concurrence des importations. L'étude précise le cadre théorique permettant de comprendre comment les politiques commerciales et fiscales peuvent influencer sur la compétitivité relative du lait local par rapport aux poudres importées, et ainsi stimuler le développement de la filière lait local.

#### 7. LE POSITIONNEMENT DES ACTEURS

Si les Etats de la région ont validé la stratégie régionale, rien n'a encore été décidé concrètement. Le processus de révision du TEC en 2024 pourrait être une occasion de concrétiser ces orientations. Les études-pays réalisées au Nigeria, au Burkina Faso et au Sénégal confirment que les acteurs de la filière lait local sont globalement favorables à des mesures ambitieuses dans le domaine des politiques commerciales et fiscales, que les entreprises multinationales impliquées dans la transformation de poudres importées y sont globalement opposées et que les pouvoirs publics sont intéressés par les propositions. Cependant, ceux-ci émettent des doutes et des craintes quant à l'efficacité de telles politiques dans un contexte où il n'est pas certain que la filière lait local soit capable de se développer suffisamment pour substituer les poudres importées. Ils s'interrogent également sur la faisabilité politique (décisions devant être prises à un niveau régional, engagements pris dans le cadre de l'OMC) et technique (risques de fraudes) et quant aux possibles effets négatifs pour les consommateurs.

Au niveau européen, certains acteurs du secteur laitier se posent la question de leur responsabilité sociale et environnementale (RSE) vis-à-vis de ces exportations vers l'Afrique de l'Ouest. C'est le cas notamment de l'interprofession laitière française (le CNIEL) qui affiche une ambition de développer des exportations « responsables ». Cependant, les acteurs européens du secteur laitier qui posent la question de la RSE abordent principalement la question environnementale. La responsabilité vis-à-vis des pays d'exportation est parfois posée, mais c'est sous l'angle de l'engagement des filiales européennes à développer, parallèlement à la transformation de poudres importées, des approvisionnements en lait local. Les industries laitières européennes sont peu préoccupées de l'impact de leurs exportations (et notamment de poudres MGv) ou considèrent qu'elles jouent un rôle positif en termes de sécurité alimentaire. De fait, elles poursuivent leurs exportations agressives de poudres bon marché.

Depuis le début des années 2010, plusieurs organisations paysannes se sont rapprochées d'ONG et la plateforme *N'exportons pas nos problèmes* a été créée conjointement en lien direct avec les organisations paysannes et d'éleveurs ouest-africains et avec les acteurs de la campagne *Mon lait est local*. Au niveau de la Commission européenne, les positionnements diffèrent selon la Direction générale considérée. Au sein de la DG INTPA, certains représentants, reconnaissent la problématique de la concurrence exercée par les importations laitières et dérivées d'origine européenne avec le lait local est reconnue, mais on souligne que les Etats ouest-africains n'ont jusqu'à présent pas fait de demandes auprès de l'UE dans le cadre des APE ou pour appuyer l'Offensive régionale pour le lait local. Certains représentants des DG Agriculture et Développement rural et Trade considèrent que à elles que les importations d'origine européenne contribuent globalement à la sécurité alimentaire et ne constituent pas du dumping, les aides de la PAC étant classées dans la boîte verte des aides non distortives de l'OMC. Suite aux actions de la société civile, l'UE a reconnu la problématique du manque de transparence relatif aux poudres MGv et a créé une ligne tarifaire spécifique afin de pouvoir les identifier. Au sein du Parlement européen, plusieurs députés se sont mobilisés sur ces questions, notamment au sein du groupe des Verts.

## 8. LES OPTIONS ÉTUDIÉES ET LEURS EFFETS ET IMPACTS

L'étude a permis de simuler les effets de six options d'évolution des politiques commerciales et fiscales, basées sur :

- la hausse du TEC sur les poudres (35% pour la poudre MGV et 10% pour la poudre de lait entière, contre 5% aujourd'hui) et sa flexibilisation en fonction des cours sur le marché mondial en vue de protéger à la fois les consommateurs en cas de flambée des prix et les acteurs de la filière lait local en cas de forte baisse (option 1),
- la suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais (option 2),
- une combinaison des mesures des options 1 et 2 (option 3),
- l'interdiction de l'importation de poudres MGV (option 4),
- la subordination de l'importation et de l'utilisation de poudres par les transformateurs à leur engagement à incorporer 20% de lait local dans leurs produits (option 5)
- Une combinaison des mesures des options 3 et 4 (option 6).

Les simulations réalisées se sont appuyées sur des hypothèses relatives aux effets des différentes options en matière de prix et de volumes. Si des marges d'erreur existent nécessairement sur les hypothèses, les simulations permettent de dégager clairement des tendances d'évolutions de différents paramètres en fonction de l'option retenue.

D'une façon générale, dans une situation de prix moyens, toutes les options permettraient, dans des proportions variables, à un horizon de cinq ans :

- Une augmentation des prix payés aux éleveurs et de leurs revenus suite à l'accroissement de la demande de lait local.
- Une augmentation des prix aux consommateurs en année moyenne, mais avec des situations contrastées

selon les options et selon le produit concerné (hausse plus forte pour la poudre MGV reconditionnée). Les hausses de prix restent cependant relativement modérées et le coût moyen annuel par consommateur ne s'accroît au maximum que de 2 700 FCFA. La flexibilisation du TEC permet par contre de mieux protéger les consommateurs en cas de flambée des cours mondiaux.

- Un accroissement de la valeur ajoutée et des emplois. En effet, la valeur ajoutée générée par la filière lait local est supérieure à celle issue de la filière d'importation. Le gain de valeur ajoutée touche particulièrement les zones rurales,
- Une baisse du volume et du coût des importations de poudres,
- Un accroissement de la production laitière,
- Un accroissement du taux d'autosuffisance régional en produits laitiers et dérivés,
- Une très forte augmentation de la production laitière transformée dans le secteur formel.

Les effets sur les recettes fiscales diffèrent selon l'option considérée. Ils tendent à être relativement faibles car les recettes supplémentaires (recettes douanières du fait de la hausse du TEC et de la substitution de poudre MGV par de la poudre de lait) sont compensées par les manques à gagner (suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais, baisse des importations générant une diminution des recettes douanières).

Les effets sur le développement de la filière lait local et ses diverses conséquences positives tendent à être plus marqués avec les options 6 et 3, avec respectivement la combinaison de trois (TEC, TVA, interdiction des poudres MGV) et deux mesures (TEC, TVA) fortement complémentaires. Le taux d'autosuffisance régionale atteindrait respectivement 47% et 46% contre 41% aujourd'hui, inversant la tendance historique à

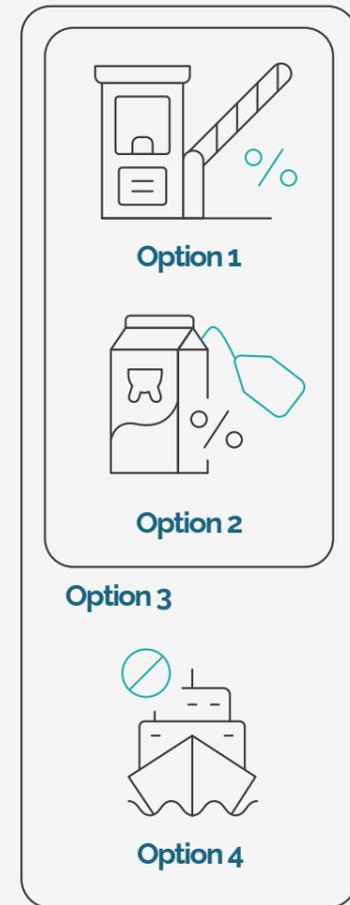
la dégradation. Ce sont aussi les deux options où les prix aux consommateurs des produits issus de poudre importée augmentent le plus en situation de prix mondiaux moyens, mais, comme nous l'avons mentionné, avec un impact moyen sur le pouvoir d'achat relativement limité. De plus, avec l'option 3, les prix aux consommateurs des produits issus de poudre importée tendent au contraire à diminuer légèrement en cas de flambée des cours mondiaux, grâce au dispositif de flexibilisation du TEC.

Les effets des options 4 (interdiction des poudres MGV) et 5 (incorporation obligatoire de 20% de lait local) sont également significatifs. Le taux d'autosuffisance régionale atteindrait 43-44%. Avec l'option 5, les prix aux consommateurs n'évolueraient qu'à la marge.

Les effets de l'option 1 (TEC) sont moins importants, la hausse du TEC étant à elle seule insuffisante pour générer un changement significatif du comportement des acteurs. Elle permettrait par contre un accroissement sensible des recettes fiscales.

L'option 2 (TVA) est celle dont les effets sont les plus faibles. En effet, une bonne partie des produits issus du lait local sont transformés et commercialisés par des acteurs déjà non assujettis à la TVA. Par ailleurs, la TVA est déjà absente ou faible dans nombre de pays et pour certains produits.

L'étude présente les chemins d'impacts des différentes mesures de politique commerciale et fiscale intégrées dans les options et les liens avec les Objectifs du développement durable (ODD).



Option 6



## 9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu des résultats obtenus, il apparaît que les options 3 (TEC, TVA) et 6 (TEC, TVA, interdiction de la poudre MG) sont les plus susceptibles d'enclencher une dynamique de développement de la filière lait local. L'option 6 apparaît plus efficace, mais est plus défavorable aux consommateurs en situation de flambée des prix mondiaux. Par rapport à la situation actuelle, l'option 3 permet ainsi à la fois de stimuler la filière locale et de protéger les consommateurs dans une conjoncture de flambée des prix. Dans les pays où la TVA a été déjà supprimée ou abaissée sur nombre de produits laitiers, il conviendrait, dans ces deux options, de remplacer la baisse de la TVA par une autre mesure fiscale équivalente.

Les options 4 (interdiction de la poudre MG) et 5 (subordination des importations de poudre à l'incorporation de lait local) auraient des effets non négligeables et méritent donc également d'être discutées. Les deux options sont actuellement envisagées par le Nigeria. L'impact de l'option 4 serait significatif sur les prix à la consommation. L'option 5 mériterait une expertise complémentaire pour vérifier la faisabilité technique dans les pays où les importateurs ne sont pas les transformateurs. La combinaison de l'option 3 et de l'option 5 n'a pas été simulée, mais elle mériterait d'être également envisagée.

Quelle que soit l'option retenue, des recommandations peuvent être formulées pour garantir à la fois des conditions favorables à sa mise en œuvre et les conditions de succès. Les recommandations sont destinées pour la plupart aux acteurs ouest-africains et pour certaines aux acteurs européens.

Concernant les conditions de mise en œuvre :

- La hausse du TEC amènerait certains pays à ne pas respecter leurs engagements auprès de l'OMC. Les

pays de la région pourraient argumenter qu'en raisonnant globalement au niveau régional et en tenant compte du poids relatif des importations de poudres de chaque pays, une augmentation du TEC resterait très largement en deçà du plafond régional d'engagement ainsi calculé. Concernant la flexibilisation du TEC pour des motifs de sécurité alimentaire des consommateurs et de protection des filières lait local, et compte tenu de la situation et des défis de la région en termes, économique, social, environnemental et sécuritaire, les Etats de la région auraient tous les arguments pour défendre de telles mesures. Le rehaussement du TEC poserait un problème spécifique pour la Côte d'Ivoire et le Ghana qui ont signé des APE avec l'UE, ce qui impliquerait une renégociation en vue de considérer l'ensemble des produits laitiers et dérivés comme des produits sensibles. Les mesures non tarifaires envisagées par certaines options sont également contraires aux engagements pris à l'OMC, ce qui implique une forte volonté politique pour les défendre.

- Il est souhaitable que l'UE, dans le cadre de ses engagements en faveur de la cohérence des politiques avec le développement, facilite l'acceptation tant au niveau de l'OMC que des APE de ces évolutions.
- Concernant les décisions relatives à la TVA, il est souhaitable d'inscrire les produits laitiers issus de lait frais comme produits de première nécessité (susceptibles d'être exonérés de la TVA) dans le cadre commun d'harmonisation de la TVA de la Cedeao.
- Compte tenu des craintes légitimes des décideurs politiques, mais aussi de l'influence de certains acteurs économiques n'ayant pas intérêt à une évolution des politiques commerciales et fiscales en faveur du lait local dans la région ouest-africaine, il importe que les représentants de la filière lait local, les organisations de la société civile et leurs alliés dans le monde politique et les institutions se donnent

les moyens effectifs pour réaliser un plaidoyer argumenté et efficace, tant au niveau des Etats de la région que de la Cedeao. Les bailleurs, les acteurs de la coopération internationale et les entreprises multinationales ne doivent pas non plus être négligés, et, de ce point de vue, les acteurs européens sensibilisés et engagés en appui aux acteurs ouest-africains ont également un rôle à jouer.

Concernant les conditions de succès

- Quelle que soit l'option considérée, une condition essentielle de succès est la capacité de la région à accroître la production, la collecte et la transformation laitière. C'est pourquoi la mise en place des mesures de politiques commerciales et fiscales doit s'inscrire dans le cadre plus global de l'opérationnalisation des orientations de *l'Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest*.
- Par ailleurs, la politique de développement de la filière lait local pourrait avoir des effets négatifs pour certains acteurs qu'il conviendrait au contraire de renforcer : concurrence de la part des grands industriels pour l'approvisionnement en lait local mettant en difficulté les entreprises artisanales et semi-industrielles de la filière lait local ; développement de fermes industrielles laissant de côté le développement des zones agro-pastorales et pastorales ; exclusion des femmes qui jouent aujourd'hui un rôle central dans la production et la commercialisation informelle du lait, suite aux perspectives de valorisation plus importante du lait dans le secteur formel. Des politiques publiques concertées et inclusives, la mobilisation des acteurs et la valorisation du travail des femmes devront permettre de prévenir ces risques.
- En complément de la politique de dynamisation de la filière lait local, des mesures devraient être prises en matière de valorisation du lait

local auprès des consommateurs, de respect de la réglementation relative au conditionnement des produits et à leur publicité. Les actions visant l'approvisionnement des écoles et autres établissements, en lait local pourraient être multipliées, sur le modèle de ce qui est déjà entrepris dans divers pays de la région.

- Pour ces différentes raisons, il est souhaitable que la coopération internationale, et notamment de l'UE, apporte ou renforce son soutien à *l'Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local* dans toutes ses dimensions.
- Il est également souhaitable que les acteurs du secteur laitier en Europe approfondissent leurs engagements en matière de RSE, en intégrant pleinement la problématique de l'utilisation d'huile de palme, dont la production contribue directement ou indirectement à la déforestation et dont les produits qu'elle permet d'obtenir (les poudres MG) entrent fortement en concurrence avec la filière lait local en Afrique de l'Ouest. La question des interdictions d'importations d'huile de palme mériterait également d'être abordée sur le plan politique compte tenu des limites prévisibles de la réglementation européenne sur la déforestation importée.
- En matière de politique commerciale, le succès de la politique implique l'existence de mesures complémentaires afin d'éviter un report sur des produits manufacturés importés prêts à la vente ou sur des produits de moindre qualité et meilleur marché. Il conviendrait donc d'appliquer le TEC de 35% aux autres produits laitiers (produits transformés, poudre écrémée). Cette mesure devrait être étendue à l'ensemble des préparations alimentaires à base végétale susceptibles de se substituer aux produits laitiers.

## INTRODUCTION : LE CONTEXTE ET LES OBJECTIFS DE L'ETUDE

### 1. LE CONTEXTE

La région ouest-africaine importe aujourd'hui presque 60% des produits laitiers qu'elle consomme, avec de grandes différences selon les pays. Les importations tendent à augmenter année après année, en provenance notamment de l'Union européenne. La production laitière de la région connaît une croissance continue mais insuffisante pour compenser l'évolution de la consommation. Ainsi, au début du XXIème siècle, les importations ne couvraient que 40% de la consommation. Le développement de la filière lait local représente un enjeu essentiel en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations, de création d'emplois et de revenus (et notamment pour les femmes souvent impliquées dans la production, la commercialisation et la transformation du lait), de développement économique et social et de stabilité dans les territoires ruraux où prédominent les activités pastorales et agro-pastorales. Le développement de la filière lait local constitue également un enjeu en termes d'indépendance de la région par rapport aux aléas du marché mondial, et donc de vulnérabilité des consommateurs. La flambée des prix mondiaux de 2022 a notamment mis en évidence la vulnérabilité des pays et des régions dépendant massivement des importations pour alimenter leur population.

Si la filière lait local<sup>1</sup> fait face à de multiples limitations propres au niveau de la production, la collecte, la transformation et la distribution<sup>2</sup>, elle subit également la concurrence de poudres importées. Cette concurrence tend à affaiblir la demande de produits issus de la filière lait local de la part des consommateurs et des transformateurs. Ces derniers ont notamment davantage intérêt à s'approvisionner en poudre importée plutôt qu'en lait local, compte tenu du bas prix de la poudre et de sa facilité d'utilisation. La concurrence est d'autant plus marquée que la plupart des importations laitières de l'Afrique de l'Ouest sont en réalité désormais constituées non pas de produits laitiers à proprement parlé, mais de poudres issues de lait écrémé et de matières grasses végétales (MGV, essentiellement huile de palme), poudres dont le prix est en moyenne 30% plus faible que la poudre de lait entier. L'Union européenne constitue la première origine de ces poudres et la compétitivité-prix des produits européens est accrue par les subventions versées aux éleveurs qui, de fait, se répercute à la baisse sur le prix des produits dans les filières<sup>3</sup>.

Du fait de l'envahissement du marché par des produits substitués du lait n'ayant pas la même valeur nutritionnelle que les véritables produits laitiers (aujourd'hui les poudres MGV et demain probablement par des produits encore meilleurs marchés pauvres en nutriments), la croissance de la production laitière constitue également un enjeu nutritionnel pour la population ouest-africaine.

Depuis 2015, les acteurs des filières lait local et des organisations de la société civile en Afrique de l'Ouest se sont mobilisés dans le cadre de la campagne *Mon lait est local*, laquelle a été à l'origine de l'actuelle *Plateforme régionale pour la promotion du lait local*.

Suite notamment à la mobilisation des acteurs dans le cadre de la campagne « Mon lait est local », la Cedeao a enclenché en 2018 un processus de définition d'une *Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest*, déclinée en une stratégie et des plans d'investissements au niveau régional et national<sup>4</sup>. L'offensive a pour objectif « d'accompagner toutes les initiatives et stratégies de développement des chaînes de valeur du lait local dans l'espace CEDEAO », afin de « contribuer à la promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la

<sup>1</sup> En cohérence avec la terminologie des acteurs de la campagne *Mon lait est local*, nous utilisons dans ce rapport le terme générique filière lait local pour nous référer à l'ensemble des filières issues de la production de lait en Afrique de l'Ouest. Derrière ce concept, il existe donc en réalité une diversité de filières ou chaînes de valeur.

<sup>2</sup> Sur les différentes limitations de la filière lait local, voir Broutin Cécile, Levard Laurent, Goudiaby Marie-Christine 2018, p. 58-62.

<sup>3</sup> Levard Laurent, Martin Garcia Irene, 2019.

<sup>4</sup> Cedeao, 2020-1 et Cedeao, 2020-2

*souveraineté alimentaires en Afrique de l'Ouest* ». L'un des trois résultats attendus est que « la fiscalité et les mesures de défense commerciale sur le lait et les produits laitiers et [que] les normes réglementaires (barrières non tarifaires) [soient] incitatives pour le développement des chaînes de valeur lait local ».

Cette initiative régionale révèle la conscience grandissante de la nécessité d'aborder en tant que telle la question de la concurrence des poudres importées si l'on souhaite véritablement valoriser tous les efforts réalisés pour développer la filière lait local, tant par les acteurs des filières et les organisations paysannes et d'éleveurs que par les pouvoirs publics et les organismes de coopération.

Cependant, il existe aussi de nombreuses résistances, liées à des raisons historiques, aux engagements pris dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ou des Accords de Partenariat Economique (APE) ou à la crainte d'effets négatifs pour les consommateurs urbains qui résulteraient d'une hausse des droits de douane. Ces questions doivent être pleinement prises en considération, et notamment celle du pouvoir d'achat des consommateurs pauvres.

Plusieurs pays de la région ont déjà pris au cours des dernières années des mesures de politique commerciale, fiscale et relative aux investissements étrangers (Nigeria et Sénégal notamment) pour mieux protéger la filière lait local des importations. Par ailleurs, différentes études ont été réalisées sur les impacts économiques et sociaux de la concurrence des importations, le rôle de l'Union européenne et de ses entreprises, et sur les scénarios d'évolution des politiques commerciales, mais aussi fiscales, qui pourraient être mis en œuvre de façon à renforcer la compétitivité de la filière lait local tout en tenant compte de la situation des consommateurs pauvres urbains. Ces études ont notamment été réalisées par le Gret, le Cirad et Oxfam<sup>5</sup>. Il apparaît aujourd'hui opportun d'actualiser ces études, en tenant compte notamment des évolutions intervenues au cours des trois dernières années, marquées par l'épidémie de Covid et une flambée des cours mondiaux des produits agricoles qui a mis encore plus clairement en évidence les risques d'une dépendance excessive aux marchés mondiaux. De même il apparaît pertinent d'étudier plus à fond les mesures déjà prises par certains pays de la région, et notamment le Nigeria, et d'apprécier les effets de ces mesures.

Ainsi, alors qu'une révision du tarif extérieur commun (TEC) est prévue pour 2024, l'enjeu essentiel de l'étude est de doter les pouvoirs publics ouest-africains, les organisations paysannes et d'éleveurs et les organisations de la société civiles, acteurs mobilisés autour de l'Offensive lait, ainsi que des acteurs européens, d'éléments actualisés et consolidés :

- d'appréciation des effets des importations et des politiques commerciales sur le développement de la filière locale, et les impacts en termes de revenus, emplois et sécurité alimentaire ;
- d'évaluation des effets et impacts (volumes, prix, emplois, revenus, sécurité alimentaire, recettes fiscales) de diverses options de politiques de défense commerciale et de politiques fiscales, que ce soit au niveau régional ou national, ainsi que des conditions de mises en œuvre de ces diverses options.

Cette étude s'inscrit dans le cadre du projet Horizon 2020 *Make Agricultural Trade Sustainable* (projet MATS) dont la finalité est de favoriser les effets positifs et de réduire les effets négatifs du commerce sur le développement durable et les droits de l'homme. Dans ce cadre, un lien est fait entre les recommandations de politiques et un certain nombre d'Objectifs de Développement Durable (ODD).

<sup>5</sup> Voir notamment : Broutin Cécile, Levard Laurent et Goudiaby Marie-Christine, 2018 ; Duteurtre Guillaume, Corniaux Christian, 2018 ; Duteurtre Guillaume, Corniaux Christian, de Palmas Aurélie, 2020 ; Levard Laurent et al, 2019 ; Levard Laurent, Martin Garcia Irene, 2019 ; Levard Laurent, 2021 ; Orasma Tuuli, 2017.

## 2. LES OBJECTIFS

L'objectif général de l'étude découle de l'enjeu mentionné ci-dessus : il s'agit de synthétiser, d'actualiser et de compléter :

- Les analyses existantes en matière d'évaluation des effets des importations et des politiques commerciales sur le développement de la filière lait local, et les impacts en termes de volumes de production et d'importation, prix, revenus des éleveurs, valeur ajoutée et emplois, recettes fiscales, sécurité alimentaire), en intégrant la spécificité de genre.
- Les analyses existantes en matière d'évaluation des effets et impacts (volumes, prix, emplois, revenus, sécurité alimentaires, recettes fiscales) de diverses options de politiques de défense commerciale et fiscales, que ce soit au niveau régional ou national, ainsi que des conditions de mises en œuvre de ces diverses options. Un focus est fait sur les cas du Burkina Faso, du Nigeria et du Sénégal.
- Les recommandations (i) auprès des acteurs ouest-africains en matière de politique de défense commerciale, de politiques fiscales et d'autres mesures complémentaires, en vue de faciliter la réalisation des objectifs de la Stratégie de l'*Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest*, et (ii) auprès des acteurs européens en appui à cette stratégie.

En vue d'atteindre cet objectif général, l'étude vise également à atteindre les **objectifs spécifiques** suivants :

- Actualiser les informations statistiques sur l'évolution des volumes de production, du commerce (notamment entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest et les trois pays étudiés) et de la consommation de produits laitiers et dérivés (poudres MGV) en Afrique de l'Ouest, ainsi que des prix mondiaux.
- Synthétiser les conclusions existantes relatives aux effets des importations et des politiques commerciales sur le développement de la filière lait locale en Afrique de l'Ouest, et les impacts en termes de revenus, emplois et sécurité alimentaire.
- Réaliser une synthèse des différents cadres politiques et juridiques relatifs aux politiques concernant les filières laitières au niveau national, régional ou international.
- Réaliser une synthèse relative aux différents acteurs ouest-africains et de leurs rôles, intérêts et positions sur les questions politiques liées au secteur laitier.
- Actualiser les informations sur les avancées de l'Offensive lait et les points de vue existant dans la région ouest-africaine sur l'évolution des politiques commerciales et fiscales.
- Apprécier les éventuelles évolutions de perception des pouvoirs publics et d'acteurs économiques européens quant aux impacts des exportations et des politiques européennes sur le développement de la filière lait local en Afrique de l'Ouest, ainsi que les perspectives d'évolution des politiques européennes.
- Proposer un cadre d'analyse permettant d'identifier les différents facteurs pouvant influencer sur l'évolution à venir des exportations européennes et autres (notamment Nouvelle-Zélande) de produits laitiers et assimilés vers l'Afrique de l'Ouest.
- Pour chacun des trois pays Burkina Faso, Nigeria et Sénégal :
  - Identifier les types d'acteurs, acteurs principaux, filières et produits des filières lait (et produits dérivés).
  - Analyser les choix des transformateurs et des consommateurs en matière d'approvisionnement (produits importés vs produits locaux) et l'influence des prix relatifs sur ces choix.
  - Construire pour les filières lait les plus représentatives un modèle-filière simplifié permettant de suivre les niveaux de prix tout au long de la chaîne en adaptant les modèles simplifiés déjà construits par le Gret pour le Sénégal.

- Identifier les mesures fiscales, de protection commerciale, ainsi que celles relatives aux investissements et au développement de la filière locale dans le secteur laitier, déjà prises par les pouvoirs publics au niveau national et les éventuels effets déjà perceptibles.
- Tester auprès de différents acteurs les effets possibles de différentes options de politiques de défense commerciale et fiscale (évolutions de prix, de choix en termes d'approvisionnement), en identifiant les principaux liens de causalité.
- Simuler les impacts possibles à court, moyen et long terme des différentes options en matière de prix, de revenus, de pouvoir d'achat des consommateurs, de recettes fiscales, de développement de la filière lait local et de sécurité alimentaire, en tenant compte des spécificités de genre.
- Préciser la faisabilité et les conditions de mise en œuvre (scénarios d'opérationnalisation) des différentes options.
- Mettre en débat les conclusions provisoires avec les acteurs de la *Plateforme régionale pour la promotion du lait local*.

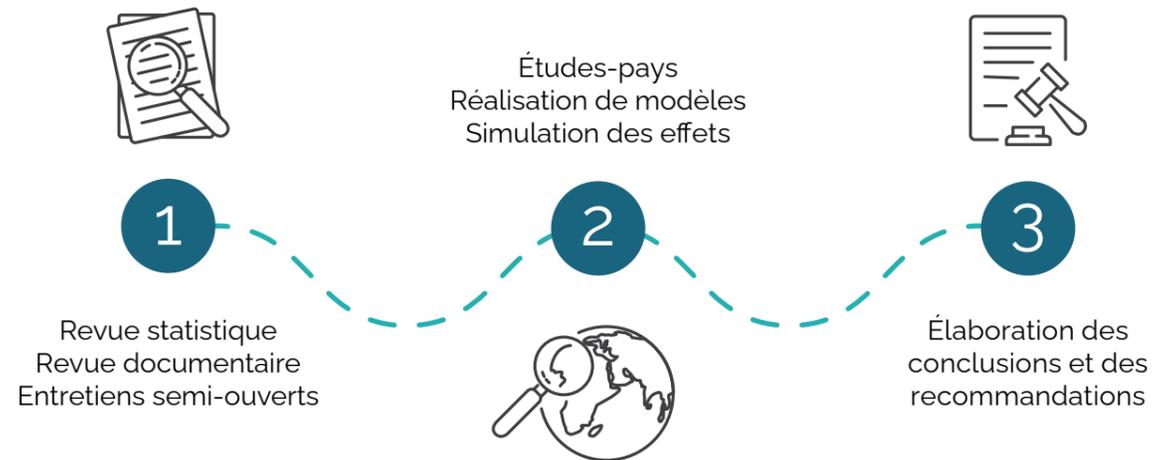
L'étude entend donc contribuer aux réflexions et débats des acteurs ouest-africains dans le cadre de la *Plateforme régionale pour la promotion du lait local* et de l'*Offensive pour la promotion des chaînes de valeur lait local en Afrique de l'Ouest*, ainsi que des acteurs européens engagés en soutien à ces initiatives.



2016 ©Tineke Dhaese/Oxfam Belgique. Burkina Faso.

## I. L'APPROCHE METHODOLOGIQUE

L'étude s'appuie sur différents éléments de démarches méthodologiques. Elle a été structurée en trois phases.



La **première phase** de l'étude combine revue statistique, revue documentaire, entretiens semi-ouverts et à distance avec différents acteurs en Afrique de l'Ouest et en Europe :

- Actualisation des statistiques existantes, à partir des bases de données statistiques de la FAO, de l'Union européenne, de Trade Map et de sites spécialisés sur le secteur laitier (ComExt et BACI).
- Revue documentaire permettant de synthétiser les analyses et conclusions existantes relatives aux filières laitières en Afrique de l'Ouest, aux effets des importations et des politiques commerciales sur le développement de la filière lait locale en Afrique de l'Ouest, les impacts en termes de revenus, emplois, sécurité alimentaire et égalité de genre (liens causaux, voies d'impact), aux acteurs clés et à leurs rôles, intérêts, positions (y compris positions contradictoires), aux cadres juridiques et politiques nationaux et supranationaux conditionnant ou influençant les choix en matière de politiques commerciales et agricoles (y compris cartographie de l'économie politique des différents protagonistes). Une version provisoire de l'étude de cas du projet MATS relative à la production, les standards et la compétitivité dans les marchés globaux des produits laitiers a également été révisée<sup>6</sup>.
- Réalisation d'entretiens avec des acteurs clés de l'Offensive lait et de la plate-forme sur l'évolution de la situation du secteur laitier au cours des deux dernières années, les avancées de l'Offensive lait et sur les points de vue existant actuellement dans la région au sujet de l'évolution des politiques commerciales et fiscales.
- Réalisation d'entretiens avec des représentants de la Commission européenne, du Parlement européen, d'acteurs de la société civile (notamment les acteurs de la campagne *N'exportons pas nos problèmes*) et d'acteurs économiques européens en vue d'apprécier d'éventuelles évolutions de perception quant aux impacts des exportations et des politiques européennes sur le développement de la filière lait local en Afrique de l'Ouest, ainsi que les perspectives d'évolution des politiques européennes dans le nouveau contexte mondial et européen (effets du Covid, des flambées de prix, de la guerre en Ukraine, Stratégie de la Ferme à la fourchette, etc.).
- Identification des options de politiques à évaluer au Burkina Faso, au Nigeria et au Sénégal, en lien avec le comité de pilotage de l'étude.

<sup>6</sup> Menghi Alberto, 2023.

La **deuxième phase** de l'étude correspond aux études-pays au Burkina Faso, au Nigeria et au Sénégal, ainsi qu'à l'utilisation des résultats de ces études pour la réalisation de modèles filières simplifiés et la simulation des effets de différentes options de politiques.

Les études pays ont combiné un travail documentaire, des entretiens semi-ouverts auprès de membres nationaux de la Plateforme régionale pour la promotion du lait local et d'acteurs politiques (Ministères du commerce, des finances et de l'élevage), économiques (grandes, moyennes et petites entreprises, y compris coopératives) et représentatifs (organisations agricoles, syndicales, interprofessionnelles), des relevés de prix, des entretiens ciblés sur un échantillon de consommateurs et consommatrices, une mise en discussion des résultats provisoires avec une sélection d'acteurs. Au Sénégal, l'étude a été allégée, car il s'agissait d'une simple actualisation de l'étude réalisée en 2021<sup>7</sup>. D'une façon plus spécifique :

- La révision documentaire et les entretiens avaient pour objectifs de :
  - préciser certaines caractéristiques du secteur laitier (et notamment les prix aux différents échelons et la structure des coûts des filières), en vue d'alimenter le travail de modélisation des différentes filières ;
  - apprécier les effets de la concurrence des importations ;
  - identifier les rôles, intérêts et positions (y compris positions contradictoires) des acteurs clés, en intégrant une approche genre ;
  - identifier les politiques nationales concernant les filières laitières (et notamment les mesures envisagées dans les PPI nationaux de l'Offensive lait, concernant les politiques fiscales, de subventions aux éleveurs et de défense commerciale), estimer le cas échéant les premiers effets constatés et connaître les appréciations des acteurs (faisabilité, conditions de mise en œuvre, effets possibles à court et à moyen terme, premiers résultats constatés le cas échéant).
  - connaître la position des acteurs sur des mesures envisagées par l'Offensive Lait (faisabilité, conditions de mise en œuvre, effets possibles à court et à moyen terme).
  - connaître la position des acteurs sur d'éventuelles d'autres actions (faisabilité, conditions de mise en œuvre, effets possibles à court et à moyen terme, premiers résultats constatés le cas échéant).

Les entretiens dans les pays avaient également pour objectifs de tester les réactions des acteurs économiques aux différentes options envisagées, afin d'alimenter les hypothèses relatives à ces dernières.

Des guides d'entretiens spécifiques seront préalablement préparés pour chaque type d'acteurs.

- Les relevés de prix ont été effectués auprès d'acteurs économiques (prix d'achat de la matière première, prix de vente des produits [prix au producteur, prix sortie usine]) et directement sur des points de vente (marchés, supermarchés, boutiques, vente directe). Concernant le Burkina Faso et le Sénégal, une comparaison a pu être faite avec des relevés réalisés il y a quelques années.
- Une vingtaine d'entretiens aléatoires avec des consommatrices (questionnaire d'entretien fermé, dix minutes par entretien) ont été réalisés sur trois points de vente différents afin d'avoir une meilleure compréhension des choix de consommation et d'apprécier l'élasticité de la consommation par rapport aux prix et les phénomènes de substitutions entre produits. La dimension de l'étude ne permettait pas de disposer d'un échantillon plus important et d'obtenir des résultats statistiquement représentatifs. Cependant, ces entretiens ont contribué à vérifier certaines hypothèses concernant les choix de consommation et à mieux évaluer les effets des différentes options.

<sup>7</sup> Levard Laurent, avec la contribution de Dr DIA Serigne Moussa, 2021.

Les conclusions provisoires ont été partagées et mises en discussion avec les acteurs contactés au cours de l'étude. Un rapport-pays a été élaboré pour chacun des pays étudiés.

Concernant les **modèles filières simplifiés**, il s'agit, pour différentes filières, de modéliser tout au long de la filière le prix d'un certain volume de produit laitier (en l'occurrence l'équivalent d'un litre de lait) et les différents coûts et marges ramenés au même volume sur un tableur Excel. Ces données sont donc répertoriées, parfois calculées et reliées entre elles :

- depuis les coûts de production de l'éleveur et le prix payé à ce dernier jusqu'au prix payé par le consommateur, dans le cas d'une filière lait local,
- depuis le prix de la poudre de lait entière ou de la poudre MGV au port européen d'exportation jusqu'au prix payé par le consommateur, dans le cas d'une filière utilisant de la poudre importée.

Cette modélisation s'est pour partie appuyée sur le canevas réalisé pour le Sénégal dans le cas d'une étude antérieure<sup>8</sup> et sur les données (prix et structures des coûts) issues des entretiens avec les acteurs économiques et des relevés directs de prix à la consommation dans les différents pays étudiés, ainsi que sur les données relatives aux prix mondiaux (prix départ ports européens). Les prix relevés correspondent au mois de juillet 2023 (nous avons estimé que cela correspondait au prix mondial d'avril 2023, compte-tenu des délais liés au transport et au stockage). A quelques points de pourcentage près, ces prix correspondent également à la moyenne des années 2018 à 2021, c'est-à-dire en excluant l'année 2022, année atypique compte tenu de la flambée des prix mondiaux qui a sévi une bonne partie de l'année. Les prix utilisés pour la modélisation permettent donc de disposer d'une bonne situation de référence, correspondant à une année moyenne en termes de prix du lait et des produits laitiers.

Au total, seize types de filières ont été modélisés, sélectionnés en fonction du type de produit final (yaourt, lait pasteurisé, poudre de lait entière ou poudre MGV issue d'un reconditionnement dans le pays), du type de matière première utilisée (lait local, poudre de lait entière et poudre MGV) et du régime fiscal appliqué aux transformateurs (assujettissement ou non à la TVA)<sup>9</sup>. Le tableau n°1 présente les différentes combinaisons aboutissant aux seize filières.

|                           |                        | Régime fiscale applicable au transformateur ou reconditionneur | Produit final      |                 |                                       |                           |
|---------------------------|------------------------|--|--------------------|-----------------|---------------------------------------|---------------------------|
|                           |                        |  | Yaourt/lait caillé | Lait pasteurisé | Poudre de lait entière reconditionnée | Poudre MGV reconditionnée |
| Matière première utilisée | Lait local             | Assujetti à la TVA   | ✓                  | ✓               |                                       |                           |
|                           |                        | Non assujetti à la TVA   | ✓                  | ✓               |                                       |                           |
|                           | Poudre de lait entière | Assujetti à la TVA   | ✓                  | ✓               | ✓                                     |                           |
|                           |                        | Non assujetti à la TVA   | ✓                  | ✓               | ✓                                     |                           |
|                           | Poudre MGV             | Assujetti à la TVA   | ✓                  | ✓               |                                       | ✓                         |
|                           |                        | Non assujetti à la TVA   | ✓                  | ✓               |                                       | ✓                         |

**Tableau n°1.** Caractéristiques des seize filières modélisées

Pour un même type de produit et au sein d'un même pays, les prix peuvent différer selon le type de distributeur et le point de vente, selon que l'on est en milieu urbain ou rural et selon le conditionnement (volume, matériaux d'emballage, étiquetage). On observe également dans certains cas des différences significatives de prix selon le pays où, de plus, le régime fiscal n'est pas toujours le même. Pour des questions de temps et de ressources, une seule série

<sup>8</sup> Levard Laurent, avec la contribution de Dr Dia Serigne Moussa, 2021.

<sup>9</sup> Dans les modèles construits, les distributeurs finaux sont par contre toujours assujettis à la TVA.

de modélisations a été réalisée pour l'ensemble de la région, en s'appuyant sur une moyenne des données recueillies dans les trois pays<sup>10</sup>. Il existe cependant généralement une cohérence d'ensemble des prix et des hiérarchies de prix observés dans les différents pays.

**L'évaluation des effets et impacts** (volumes de production et d'importation, prix, revenus des éleveurs, valeur ajoutée et emplois, recettes fiscales, sécurité alimentaire) **de différentes options de politiques** s'est appuyée sur les modèles filières simplifiés, en intégrant :

- les effets mécaniques qui résultent de la mise en œuvre de ces options (accroissement du TEC, suppression de la TVA, mesures commerciales non tarifaires) ;
- des hypothèses quant aux comportements des acteurs (choix des transformateurs en matière d'approvisionnement en matière première, transmission des prix suite à une évolution des prix d'achat de la matière première, choix de substitution de produits de la part des consommateurs) ;
- des hypothèses d'élasticité (élasticité de la production livrée aux transformateurs par rapport au prix payé, élasticité de la production laitière par rapport à la demande des transformateurs).

Des chemins d'impact, en lien avec les ODD, ont été construits pour les différentes mesures intégrées dans les options étudiées.

La **troisième phase** de l'étude correspond à l'élaboration des conclusions et des recommandations, la rédaction du rapport provisoire, sa mise en discussion avec le comité de pilotage, la finalisation du rapport définitif, ainsi que la rédaction d'un 4 document de politique de 4 pages.

<sup>10</sup> Dans certains cas, des données complémentaires recueillies dans d'autres pays de la région (Mali et Niger) dans le cadre d'études antérieures ont été prises en considération.

## II. LES FILIÈRES LAITIÈRES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET LE CONTEXTE INTERNATIONAL

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, et notamment des trois pays étudiés, et 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 agro-pastorales (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 agro-pastorales, l'enjeu concerne l'ensemble de la région et sa stabilité dans un contexte social et sécuritaire fragile ;
- 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 les flambées des cours mondiaux de 2007-2008 et de 2022 ont montré le risque d'une trop forte dépendance par rapport au marché mondial, il s'agit aussi d'un enjeu global de sécurité alimentaire ;
- d'équilibre de la balance commerciale et d'économie de devises ;
- nutritionnels. En effet, l'accroissement de la production laitière peut 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).

L'élevage représente une part significative du produit intérieur brut de plusieurs pays de la région (chiffres). La part des produits d'élevage représente 35 % du PIB du secteur primaire au Burkina Faso, 28 % au Mali, 30 % au Niger et 28% au Sénégal<sup>11</sup>.

### 1. CONSOMMATION, PRODUCTION, IMPORTATIONS DE PRODUITS LAITIERS ET DÉRIVÉS, BILANS LAITIERS

La consommation de produits laitiers est issue d'une part de la production nationale de lait et, d'autre part, d'importations. L'objet de cette partie est de mettre en lumière l'évolution depuis vingt ans de la part dans la diète des ouest-africains des principales sources de lait dans leur régime : le lait de vache local, les poudres de lait entier importées et les poudres MGTV importées (encadré 1).

La connaissance de ces évolutions est essentielle pour piloter les filières laitières. La difficulté majeure réside dans la disponibilité de données fiables, permettant des comparaisons entre pays. C'est particulièrement vrai pour les données de production. Les pays ouest-africains (Cedeao + Mauritanie) ne disposent pas de données précises et garanties. Nous nous sommes néanmoins appuyés sur la base Faostat, tout en indiquant aux lecteurs de rester prudents sur des conclusions trop hâtives. Les données d'importation sont quant à elles issues de la base BACI. Faute de code douanier au niveau mondial (qui n'existe que pour l'UE et seulement depuis 2020), elle ne permet pas de distinguer spécifiquement les poudres lactées MGTV. Mais elles représentent l'essentiel de leur groupe alimentaire pour l'Afrique de l'Ouest<sup>12</sup>. Les données issues de la base BACI permettent donc de connaître les tendances d'importation<sup>13</sup> de l'ensemble des produits laitiers<sup>14</sup> dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest, en provenance de la totalité des régions du monde.

<sup>11</sup> Cedeao, 2017 et ANSD, 2016.

<sup>12</sup> Corniaux Christian et al., 2023.

<sup>13</sup> Sur la totalité des importations, les réexportations au sein de l'Afrique de l'Ouest représentent moins de 4 % des volumes, dont la moitié en provenance du Sénégal.

<sup>14</sup> Pour les calculs de consommation, nous avons exclu les laits infantiles et les ingrédients laitiers (lactose, lactosérum, ...). Nous avons également exclu les beurres et les crèmes pour éviter de compter plusieurs fois le lait (en Eq Lait). Au final dans la consommation des produits importés sont considérés les produits suivants : laits liquides, laits aromatisés, laits condensés, yaourts, fromages, poudres de lait entier, poudres de lait écrémé, poudres lactées MGTV.

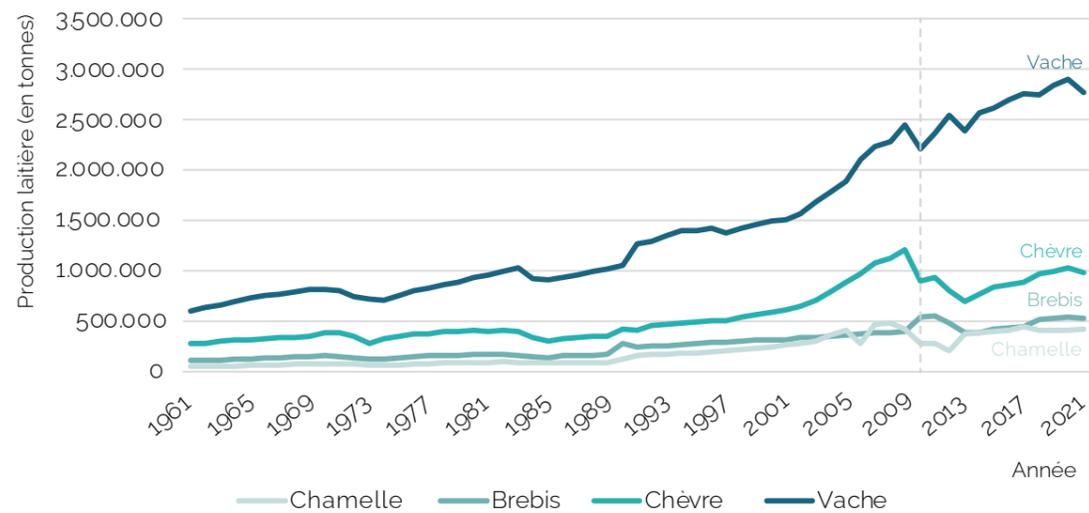
#### Encadré n°1. Définition des poudres lactées MGTV ou « poudres MGTV »

Ce produit est apparu au début des années 2000 sur les marchés ouest-africains sous les noms de « poudre de lait ré-engraissée » (en anglais *fat-filled milk powder*), ou de « poudre laitière enrichie en matière grasse végétale ». Il s'agit en fait d'un substitut de lait. Il est obtenu soit en mélangeant le lait écrémé liquide et la matière grasse liquide en amont (en faisant une émulsion) puis en séchant le mélange, soit en « injectant » les 2 liquides (MGTV et lait écrémé séparément avec 2 arrivées dans l'équipement de séchage) qui séchent en même temps, permettant l'obtention d'une production d'une poudre unique (technique de coséchage : MGTV et lait écrémé se mélangent au moment du séchage). Les matières grasses végétales utilisées sont diverses. L'huile de palme est largement majoritaire aujourd'hui, mais d'autres huiles comme l'huile de coprah sont aussi utilisées. Au niveau international, ces produits sont définis par la norme CXS 251-2006, élaborée par la Commission du Codex Alimentarius. Selon cette norme, il ne s'agit pas de produits laitiers au sens strict. Le Codex recommande d'ailleurs d'utiliser l'expression « mélange de lait écrémé et de graisse végétale en poudre » pour qualifier ce qui est appelé improprement « fat filled » dans le jargon industriel. Afin de suivre ces recommandations, nous désignons dans ce rapport ici ces produits par les termes de « mélanges MGTV », « poudres lactées MGTV » ou tout simplement « poudres MGTV ». Ils ne sont pas à confondre avec les boissons qualifiées de « laits végétaux » (tels que lait de soja, lait d'amandes) ou les « creamers » vendus sur le marché.

#### A. LA PRODUCTION LAITIÈRE

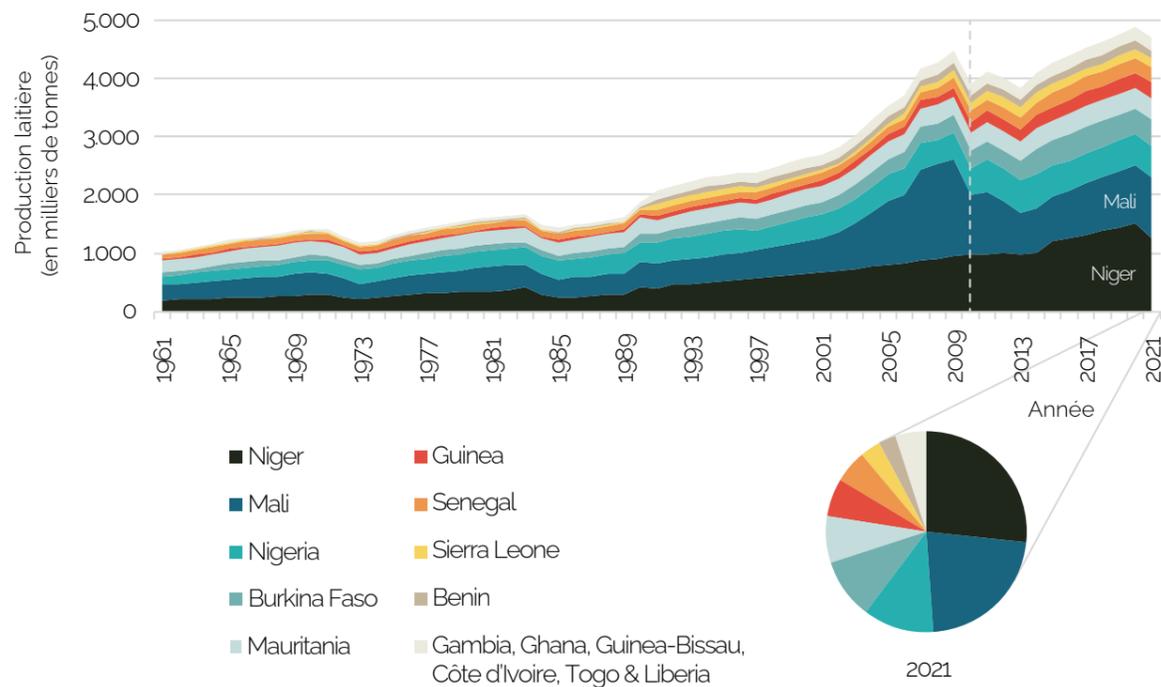
En Afrique de l'Ouest, la production laitière est constituée de lait de vache, de brebis, de chèvre et de chamelle. Leur part est fonction des effectifs et des systèmes de production présents dans les différentes régions. La littérature est abondante sur la description des systèmes de production, leur productivité, leurs liens avec le développement des laiteries en Afrique de l'Ouest. Il faut d'ailleurs rappeler qu'en règle générale, et notamment en zones pastorales, le premier produit est la viande. Mais la production laitière contribue à l'alimentation des familles d'éleveurs et d'agriculteurs et souvent à l'obtention d'un revenu régulier au cours de l'année. A proximité des villes, se développent aussi des élevages semi-intensifs et intensifs spécialisés dans la production laitière.

En 2021, la production de lait en Afrique de l'Ouest (Cedeao et Mauritanie) serait selon la base Faostat de l'ordre de 5 millions de tonnes dont 3 de lait de vache, 1 de lait de chèvre et 0,5 de lait de brebis et de lait de chamelle (voir figure n°1). Elle est en constante hausse. L'augmentation de la productivité explique peu cette hausse car elle est modeste et ponctuelle. Elle existe uniquement autour de quelques zones de collecte. L'essentiel de l'augmentation de la production est dû à la hausse des effectifs. Les principaux pays producteurs sont le Niger, le Mali, le Nigeria, le Burkina Faso et la Mauritanie (voir figure n°2). Ces 5 pays représentent les 4/5èmes de la production. Jusqu'à présent, les effets des conflits armés et de la déstabilisation des sociétés dans les zones pastorales et agropastorales ne sont pas perceptibles, mais on a toutes les raisons de penser que de tels effets pourraient se manifester à l'avenir.



**Figure n°1.** Production laitière (en tonnes) par espèce en Afrique de l'Ouest (Cedeao + Mauritanie) (Source : Faostat)

*Remarques pour les figures 1 et 2 : le décrochage en 2010 ( ) de la production est essentiellement dû à la baisse de la production de lait de chèvre au Mali. Il peut s'agir d'une correction statistique ou d'une réalité de terrain. Par ailleurs, les baisses observées lors de la dernière année renseignée (ici 2021) doivent être considérées avec précaution, car le phénomène est fréquent dans les séries fournies par la FAO, des réajustements intervenant par la suite.*

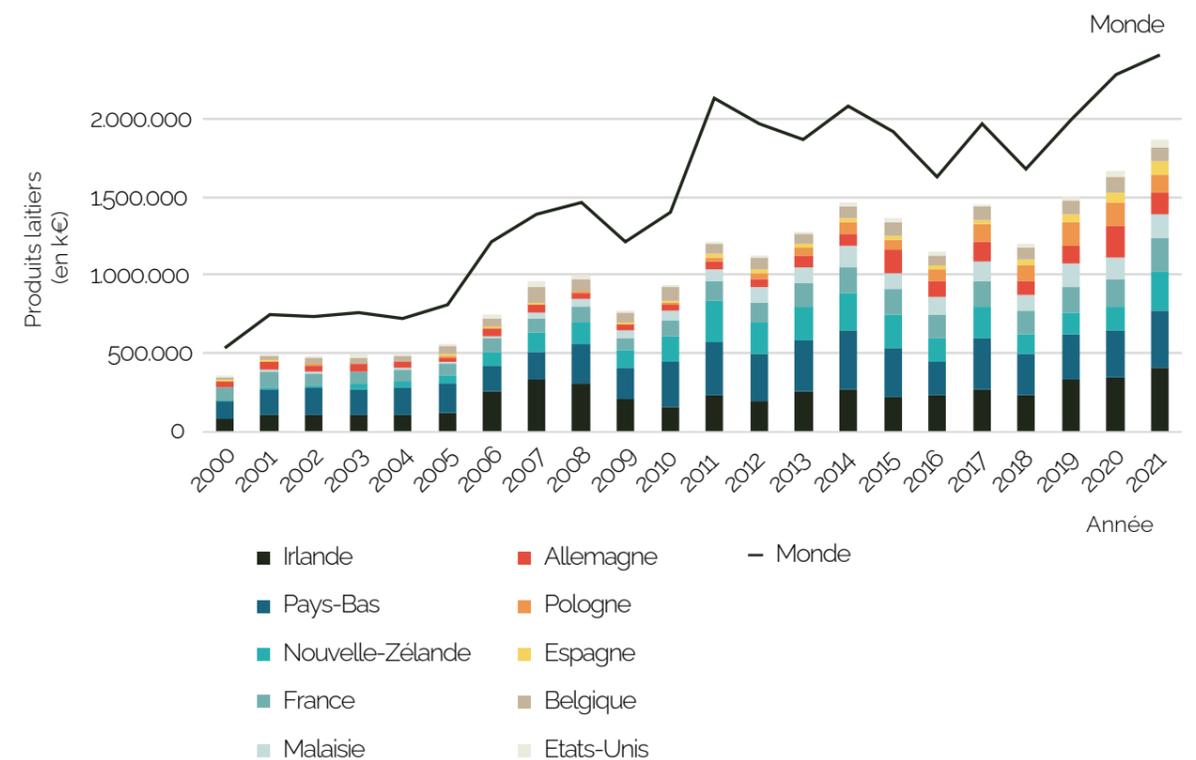


**Figure n°2.** Production laitière en Afrique de l'Ouest (Cedeao + Mauritanie) (en milliers de tonnes) (Source : Faostat)

Si la majeure partie de la production laitière est autoconsommée par les familles d'éleveurs (la part de cette autoconsommation est estimée à plus de 80% de la production), une partie de la production est également valorisée sur le marché surtout via des ventes locales de lait cru et de produits transformés par les femmes (transformatrices artisanales). Ces ventes alimentent surtout des circuits en milieu rural et orientés vers les marchés urbains. Une très faible partie de la production est collectée formellement par les laiteries (estimation de 2% selon Oxfam sur base de l'étude du CIRAD, 2018<sup>15</sup>). Seules les données sur le secteur industriel et les mini-laiteries permettent d'estimer la contribution de la filière locale en termes de revenus et d'emplois en aval de la production. Ces données sont cependant très partielles<sup>16</sup>.

### B. IMPORTATIONS : ORIGINES ET DESTINATIONS

La croissance démographique, l'urbanisation et l'amélioration du pouvoir d'achat des classes moyennes se traduisent par une augmentation de la demande en produits laitiers. Face à ce marché porteur, les soutiens publics pour dynamiser la production locale s'avèrent bien insuffisants. Malgré une augmentation de la production régionale, elle reste globalement en-dessous des besoins de consommation. Au final, tous les pays d'Afrique de l'Ouest sont déficitaires en lait et importent des produits laitiers, dont 63 % de l'Union Européenne en valeur en 2021 (voir figure n°3).



**Figure n°3.** Evolution des importations de produits laitiers en Afrique de l'Ouest selon le pays d'origine (en k€) - (Source : BACI)

<sup>15</sup> Corniaux Christian, Duteurtre Guillaume, 2018

<sup>16</sup> Broutin et al., 2018 ; Oraasma et al., 2022

Avec plus de 200 millions d'habitants, soit la moitié de la population ouest-africaine, le Nigeria est de loin le plus gros importateur. Riches en industries laitières, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Ghana et la Mauritanie suivent dans ce classement (voir figure n°4). Les importations y couvrent d'abord les besoins des urbains et la part commerciale du lait consommé. Les importations sont en hausse dans tous les pays depuis des décennies et se sont accélérées au cours des années 2000. Elles ont surtout évolué vers une importation essentiellement de poudres de lait, et plus particulièrement de poudres lactées MGV. Cette matière première bon marché se substitue progressivement à la poudre de lait entier en valeur mais aussi et surtout en volume (voir figure n°5). Le Sénégal et le Nigeria sont les principaux importateurs avec respectivement 91 000 et 121 000 tonnes en 2021. Elles proviennent majoritairement de l'Irlande, de la Malaisie<sup>17</sup>, des Pays-Bas et de la Pologne.

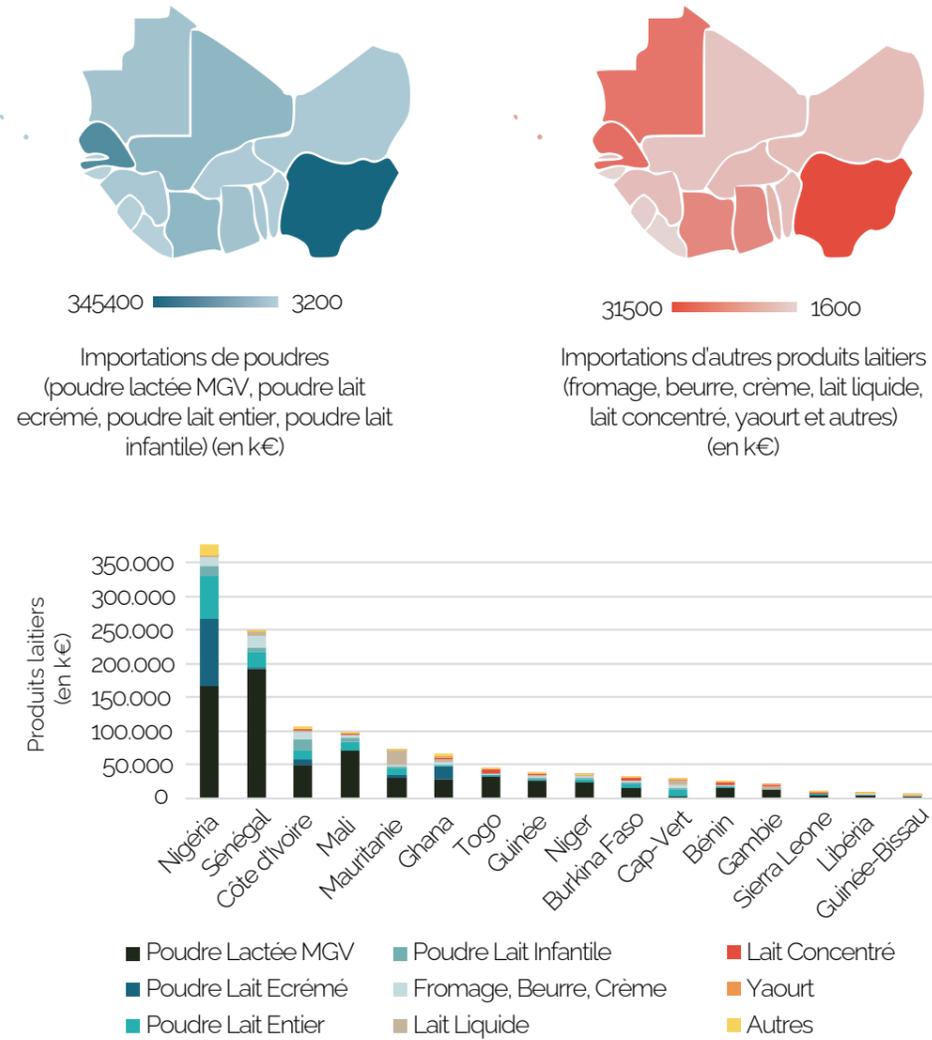


Figure n°4. Importations de produits laitiers en Afrique de l'ouest (Cedeao et Mauritanie) en 2019 (en k€) (Source : BACI)

<sup>17</sup> La Malaisie est un gros producteur d'huile de palme, mais pas de lait. Comme le confirment les données BACI, la Malaisie importe de grandes quantités de poudres de lait, notamment de Nouvelle-Zélande, et des poudres MGV de Singapour (avec elles-mêmes une origine néo-zélandaise pour les poudres de lait écrémé). Elle réexporte ensuite des poudres MGV vers l'Afrique de l'Ouest. Autrement dit si la Nouvelle-Zélande apparaît peu dans les statistiques des importations ouest-africaines de poudres MGV, elle l'est via les importations originaires de Malaisie.

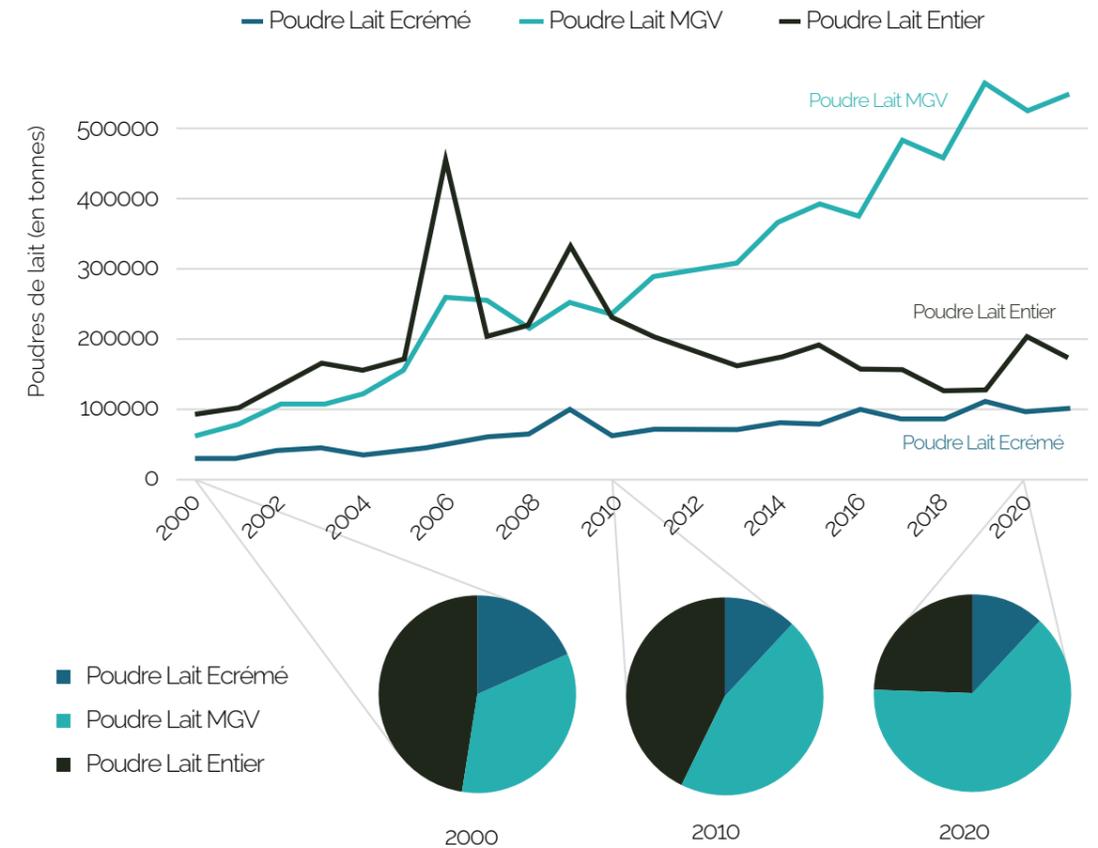


Figure n°5. Importations en Afrique de l'Ouest (CEDEAO + Mauritanie) de poudres de lait (en tonnes) (Source : BACI)

Concernant les importations de poudre MGV, plus des trois quarts proviennent de l'Union européenne. En valeur, elles représentent 49% des exportations européennes de produits laitiers et dérivés vers l'Afrique de l'Ouest, ce qui correspond à une proportion en volume nettement plus importante (voir figure n°6).

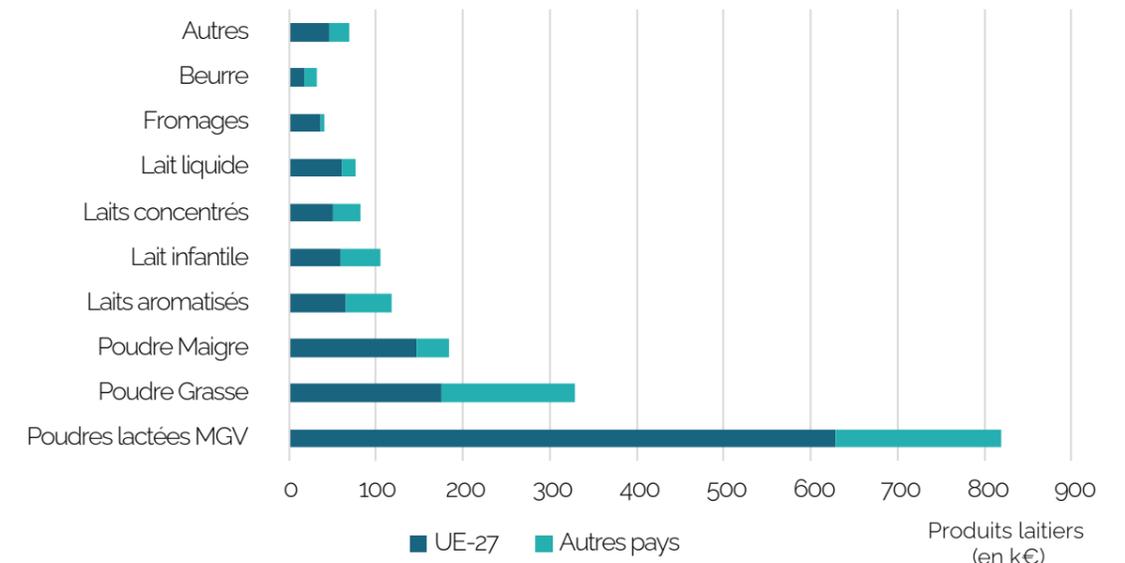
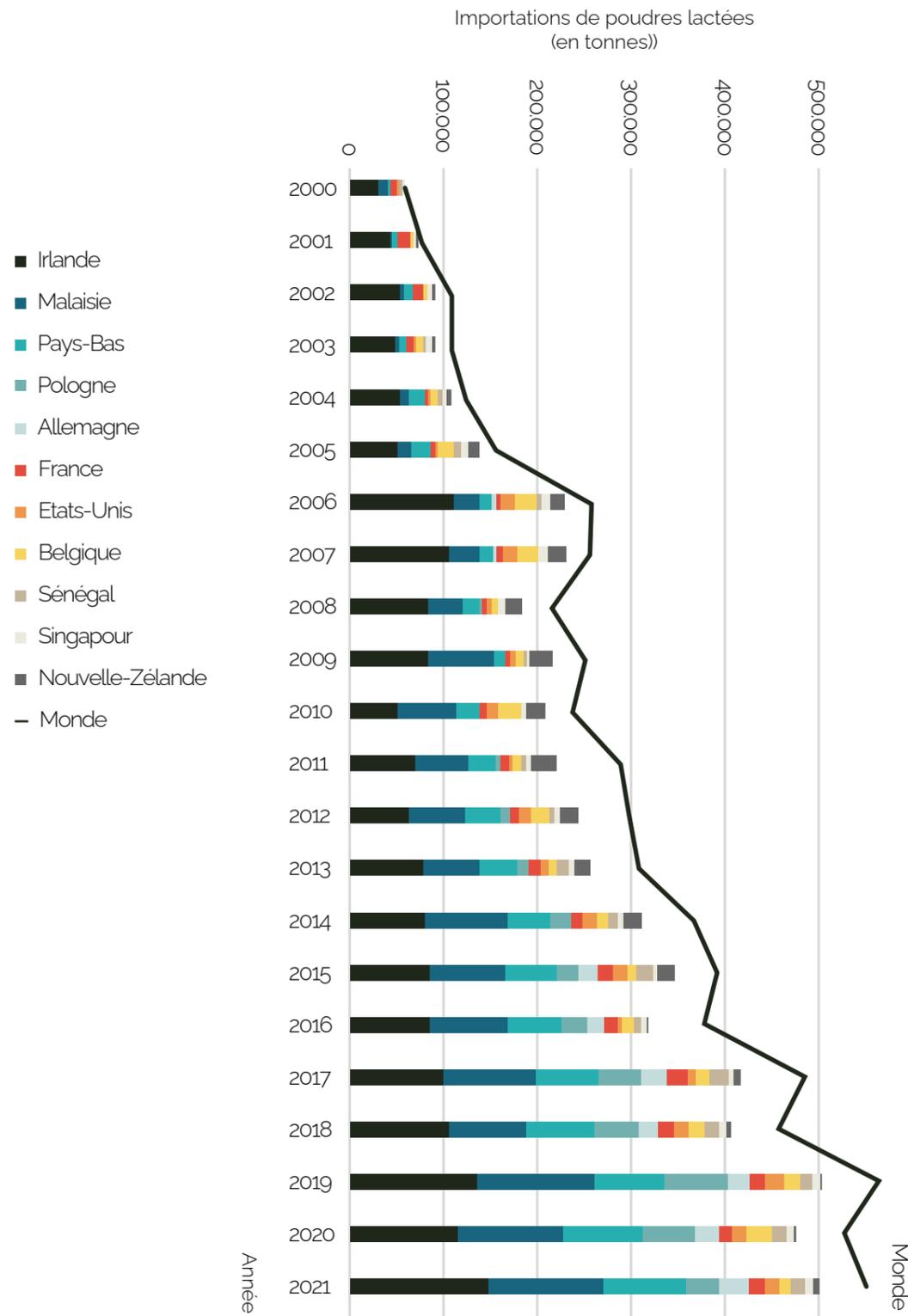


Figure n°6. Les produits laitiers importés en 2019 en Afrique de l'Ouest (Cedeao et Mauritanie) selon leur origine (en k€) (Source : BACI)

Ces exportations européennes de poudres MGV vers l'Afrique de l'Ouest sont en forte augmentation depuis le début des années 2000 (voir figure n°7).



**Figure n°7.** Evolution des importations de poudres lactées en Afrique de l'Ouest (Cedeao et Mauritanie) en tonnes (Source : BACI)

### C. BILAN LAITIER ET CONSOMMATION LAITIÈRE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

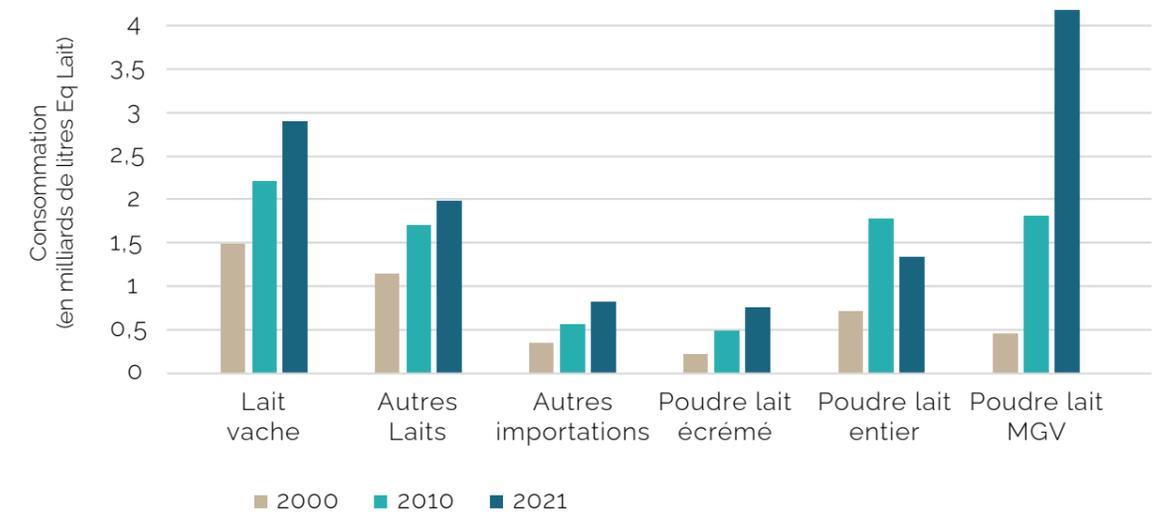
La consommation de produits laitiers (y compris poudres lactées-MGV) par habitant en Afrique de l'Ouest demeure globalement faible (moins de 30 kg/an, tab 1), en-dessous des recommandations de l'OMS<sup>18</sup> qui préconisent une consommation de 70 à 90 Eq kg/an/habitant. On note néanmoins de très grandes disparités selon les pays (voir tableaux n°2 et 3).

| Année  |                     | Volume (en milliards l EqLait) |      |       | Volume (en %) |      |      |
|--|---------------------|--------------------------------|------|-------|---------------|------|------|
|  |                     | 2000                           | 2010 | 2021  | 2000          | 2010 | 2021 |
| Production locale                            | Lait vache          | 1,49                           | 2,21 | 2,9   | 34,1          | 25,9 | 24,3 |
|  | Autres Laits        | 1,15                           | 1,7  | 1,98  | 26,3          | 20,0 | 16,6 |
| Importations                                 | Autres importations | 0,34                           | 0,56 | 0,81  | 7,8           | 6,6  | 6,8  |
|  | Poudre lait écrémé  | 0,22                           | 0,48 | 0,76  | 5,0           | 5,6  | 6,4  |
|  | Poudre lait entier  | 0,71                           | 1,77 | 1,33  | 16,2          | 20,8 | 11,1 |
|  | Poudre lait MGV     | 0,46                           | 1,8  | 4,17  | 10,5          | 21,1 | 34,9 |
| Production totale                            |                     | 2,64                           | 3,91 | 4,88  |               |      |      |
| Importations totales                         |                     | 1,73                           | 4,61 | 7,07  |               |      |      |
| Consommation totale (en milliards l Eq lait) |                     | 4,37                           | 8,52 | 11,95 |               |      |      |
| % de couverture                              |                     | 60,4                           | 45,9 | 40,8  |               |      |      |
| Population totale (en millions d'habitants)  |                     | 237                            | 313  | 419   |               |      |      |
| Consommation individuelle (l EqLait/capita)  |                     | 18,4                           | 27,2 | 28,5  |               |      |      |

**Tableau n°2.** Evolution de la part des différents produits laitiers dans la consommation des ouest-africains de 2000 à 2021 (Sources : Faostat, BACI)

<sup>18</sup> Cette préconisation n'apparaît cependant plus dans les textes officiels de l'OMS.

Soutenue par la croissance démographique qui a presque doublé en vingt ans, la consommation globale de lait en Afrique de l'Ouest a fortement augmenté (voir figure n°8 et tableau n°2). Elle a quasiment triplé passant d'environ 4,4 milliards litres EqLait en 2000 à près de 12 milliards en 2021. La croissance démographique est un élément essentiel dans cette hausse mais ce n'est donc pas le seul. La consommation laitière per capita est passée de 18,4 kg EqLait/an/capita à 28,5 kg/capita/an. L'urbanisation et l'émergence d'une classe moyenne (cf Nigéria) sont d'autres facteurs. Il faut aussi considérer l'explosion des importations de poudres lactées MGV, moins chères que les laits locaux et le lait entier importé. En vingt ans, la part de ces poudres MGV est passée de 10,5 % à 34,9 % du lait consommé alors que le lait en poudre diminue régulièrement (16,2 à 11,1 %) et que les laits produits localement ont chacun perdu 10 points (voir tableau n°2).



Remarques : hors lait infantile, ingrédients laitiers, beurre et crème. Coefficients utilisés : 7,6 pour les poudres, 2 pour les laits condensés, 10 pour les fromages, 1 pour les yaourts, 1 pour les laits liquides ou aromatisés. « Lait de vache » = lait collecté en Afrique de l'Ouest. « Autres laits » = lait de chèvre, brebis et chamelle collecté en Afrique de l'Ouest. Toutes les « poudres » sont importées.

**Figure n°8.** Estimation de la consommation des différents types de lait en Afrique de l'Ouest (Cedeao et Mauritanie) en 2000, 2010 et 2021 (en milliards de litres Eq Lait)

Cette évolution est à nuancer selon les pays (voir tableau n°3). Ainsi le Sénégal est clairement marqué par une explosion des poudres lactées MGV alors qu'au Burkina Faso la production locale garde une part prépondérante et que le lait en poudre entier importé reste important au Nigéria. Il faut aussi noter l'effondrement des laits condensés (surtout dans les pays sahéliens) et la croissance des laits aromatisés importés.

*In fine*, les poudres MGV se substituent clairement aux poudres de lait entier (via les industriels et les grossistes). On note aussi que la production locale, bien qu'en hausse en chiffre absolu, peine à suivre la forte croissance de la consommation. Certes des problèmes résident en amont mais il est légitime de s'interroger sur l'effet négatif des importations de poudres lactées MGV sur le développement de la collecte au regard notamment du différentiel de prix entre les deux matières premières (voir partie III).

**A l'avenir**, la demande de produits laitiers devrait continuer à augmenter dans la région du fait de la croissance démographique et de l'évolution des modes de consommation d'une partie de la population. Au rythme actuel de croissance de la production, insuffisant pour répondre à cette augmentation de la demande, il faut s'attendre à une progression des importations. Et pourtant, il existe un potentiel considérable d'augmentation de la production laitière régionale et

| Année              | Burkina Faso        |        |        | Nigéria |         |        | Sénégal |        |        |
|--------------------|---------------------|--------|--------|---------|---------|--------|---------|--------|--------|
|                    | 2000                | 2010   | 2021   | 2000    | 2010    | 2021   | 2000    | 2010   | 2021   |
| Production locale  | 74192               | 129861 | 211200 | 389000  | 444668  | 531587 | 100601  | 155822 | 222222 |
| Importations       | Autres Laits        | 129024 | 172066 | 234470  | -       | -      | 21958   | 25439  | 26647  |
|                    | Autres importations | 6597   | 19262  | 52683   | 49246   | 141389 | 43192   | 13319  | 29317  |
|                    | Poudre lait écrémé  | 3010   | 3762   | 33668   | 125263  | 307883 | 377674  | 5054   | 3572   |
| Poudre lait entier | 24496               | 31692  | 27299  | 227025  | 1070065 | 680892 | 133509  | 172923 | 48822  |
| Poudre lait MGV    | 17085               | 38859  | 83007  | 149530  | 589152  | 923833 | 97880   | 128060 | 688644 |

| Production totale (en t)                    | Burkina Faso |        |        | Nigéria |         |         | Sénégal |        |         |
|---|--------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|
|   | 2000         | 2010   | 2021   | 2000    | 2010    | 2021    | 2000    | 2010   | 2021    |
| 203216                                      | 301927       | 445670 | 389000 | 444668  | 531587  | 122559  | 181261  | 248869 |         |
| Importations totales (en t EqLait)          | 51188        | 93575  | 196657 | 551064  | 2108489 | 2025591 | 249762  | 333872 | 924480  |
| Consommation totale (en tonnes Eq lait)     | 254404       | 395502 | 642327 | 940064  | 2553157 | 2557178 | 372321  | 515133 | 1173349 |
| % de couverture                             | 79,9         | 76,3   | 69,4   | 41,4    | 17,4    | 20,8    | 32,9    | 35,2   | 21,2    |
| Population totale (en millions d'habitants) | 11,9         | 16,1   | 22,1   | 122,9   | 160,1   | 213,4   | 9,7     | 12,5   | 16,9    |
| Consommation individuelle (l EqLait/capita) | 21,4         | 24,5   | 29,1   | 7,7     | 15,9    | 12,0    | 38,4    | 41,1   | 69,5    |

**Tableau n°3.** Evolution de la part des différents produits laitiers dans la consommation des populations au Burkina Faso, au Nigéria et au Sénégal de 2000 à 2021 (Sources : Faostat, BACI)

celle-ci permettrait de répondre à un ensemble d'enjeux économiques, sociaux et écologiques fondamentaux pour les pays de la région, notamment dans les zones pastorales et agro-pastorales (voir ci-dessus les enjeux de la production laitière). Par ailleurs, la substitution des importations de poudre de lait entière par des poudres MGv pourrait se poursuivre du fait notamment de la croissance de la demande de matières grasses animales (beurre) dans les pays développés et émergents et de la compétitivité de la poudre MGv par rapport au lait entier. C'est dire que la concurrence des importations pour la filière lait locale devrait encore s'aggraver si aucune politique ambitieuse n'est mise en œuvre pour améliorer les termes de la concurrence en faveur de cette filière.

## 2. PRODUITS, MATIÈRES PREMIÈRES ET ACTEURS DES FILIÈRES LAITIÈRES, NIVEAUX DE PRIX

### A. PRODUITS LAITIERS ET MATIÈRES PREMIÈRES DE LA TRANSFORMATION

Dans l'analyse du secteur laitier, il convient de distinguer :

- Une diversité de produits de consommation, soit principalement le lait liquide (cru, bouilli, pasteurisé, UHT), les laits fermentés (yaourts, divers types de laits caillés souvent mélangés à des céréales), la poudre de lait entière et les poudres lactées MGv. D'autres produits sont également consommés (beurre, fromages, crème). La plupart de ces types de produits peuvent être importés ou fabriqués localement. La poudre de lait et la poudre MGv sont intégralement importées, une part importante en vrac (emballages de 25 kg et plus) afin d'être reconditionnée dans la région en emballages destinés à la vente aux consommateurs.
- Une diversité de matières premières utilisées pour la fabrication des produits, soit essentiellement le lait frais, la poudre de lait entière et la poudre MGv. Cette diversité de matières premières correspond intégralement à des origines distinctes : le lait frais est local, les poudres sont importées.
- Une diversité d'acteurs intervenant depuis la production ou l'importation jusqu'à la vente. Dans la filière « lait local », on trouve au minimum les familles d'éleveurs. Peuvent s'y ajouter les collecteurs, les transformateurs, les commerçants et les distributeurs. Dans la filière d'importation, on trouve au minimum l'importateur et le distributeur. Peuvent s'y ajouter transformateurs, reconditionneurs de poudre et commerçants. L'importation est parfois réalisée directement par le transformateur, le reconditionneur ou le distributeur.

Dans cette étude, nous nous contentons de néétudier en détail que les filières formelles aboutissant à la distribution de lait pasteurisé et de yaourt ou lait caillé, ainsi qu'à la distribution de poudre de lait entière et de poudre MGv reconditionnées. Il s'agit en effet des principaux produits transformés (et reconditionnés) consommés dans la région, étant entendu qu'une part très majoritaire de la production régionale (80 à 90%) est consommée par les consommateurs sous forme de lait cru ou bouilli, ou bien directement transformée en lait caillé. Une partie de la production est également commercialisée (là aussi sous forme de lait liquide ou de lait caillé) dans le secteur informel.

### B. LE PRIX DES PRODUITS DANS LES FILIÈRES ÉTUDIÉES

Pour un même type de produit et au sein d'un même pays, les prix peuvent différer selon le type de distributeur et le point de vente, selon que l'on est en milieu urbain ou rural et selon le conditionnement (volume, matériaux d'emballage, étiquetage). Sur la base des relevés de prix réalisés auprès des acteurs, des relevés directs au stade de la consommation et du relevé des cours mondiaux, ont pu être établis des prix moyens par pays, ainsi qu'un prix moyen au niveau régional utilisé pour la modélisation des filières. Le tableau n°4 présente ces différents prix moyens.

|   | Sénégal                  | Burkina                  | Nigeria                  |                           | Remarques   | Prix retenus pour la modélisation (FCFA/litre) |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|---|--|
|   | Prix moyen FCFA/L Eqlait | Prix moyen FCFA/L Eqlait | Prix moyen FCFA/L eqLait | Prix moyen Naira/L EqLait |   |  |
| <b>Prix mondial (départ Europe)</b>                     |                          |                          |                          |                           |   |  |
| Poudre de lait entière                                  | 279                      | 279                      | 279                      | 353                       | 3223 €/t (moyenne 2018-21)  | 279 (3223 €/t)                                 |
| Poudre-MGV  | 170                      | 170                      | 170                      | 216                       | 1972 €/t (moyenne 2018-21)  | 170 (1972 €/t)                                 |
| <b>Prix du lait local au producteur</b>                 |                          |                          |                          |                           |   |  |
| Vente directe en zones rurales                          | 300                      | 375                      |                          |                           |   | 450  |
| Vente directe en zones urbaines                         | 600                      | 550                      | 473                      | 600                       | Nigeria : Abuja 2500 (marché de niche, à la commande), Kaduna 450   |  |
| Vente au collecteur ou directe au transformateur        | 320                      | 475                      |                          |                           | Burkina Faso : 400 en saison hivernale, 550 en saison sèche   |  |
| <b>Prix payé par le transformateur HT</b>               |                          |                          |                          |                           |   |  |
| Lait local  | 450                      | 450                      | 434                      | 550                       | Nigeria : 375 N vente à industriels, 850 si vente à transformat. traditionnels individuels, BF : 400 milieu rural, 500 milieu urbain. Sénégal : 300 milieu rural, 600 milieu urbain | 450  |
| Poudre de lait entière                                  | 345                      | 500                      | 415                      | 526                       |   | 404  |
| Poudre-MGV  | 280                      | 300                      | 332                      | 421                       |   | 299  |
| <b>Prix sortie usine HT</b>                             |                          |                          |                          |                           |   |  |
| Lait pasteurisé issu de lait local                      | 900                      | 900                      |                          |                           | Sénégal : Milieu rural : 700, milieu urbain : 1200  | 850  |
| Lait UHT issu de poudre entière                         |                          |                          |                          |                           |   | 800  |
| Lait UHT issu de poudre-MGV                             | Inexistant               | 500                      |                          |                           |   | 600  |
| Yaourt issu de lait local                               | 900                      | 1100                     | 807                      | 1023                      | Sénégal : Milieu rural : 640 milieu urbain : 1100   | 900  |
| Yaourt issu de poudre de lait entière                   | Inexistant               | Inexistant               | 807                      | 1023                      |   | 900  |
| Yaourt issu de poudre-MGV                               | 750                      | 1200                     | 807                      | 1023                      | Burkina Faso : 1000 avec emballage ordinaire, 1400 avec emballage préimprimé  | 850  |
| Poudre de lait entière reconditionnée                   |                          |                          | 639                      | 810                       |   | 570  |
| Poudre-MGV reconditionnée                               |                          |                          | 576                      | 730                       |   | 450  |
| <b>Prix payé par le consommateur TTC</b>                |                          |                          |                          |                           |   |  |
| Lait cru en zone rurale                                 | 300                      | 400                      |                          |                           |   | 400  |
| Lait cru en zone urbaine                                | 600                      | 600                      |                          |                           |   |  |
| Lait pasteurisé issu de lait local                      | 1100                     | 1400                     |                          |                           | Sénégal : 700 en milieu rural et 1500 en milieu urbain. BF : Variation selon emballage  | 1100   |
| Lait UHT issu de poudre de lait entière                 | 1000                     |                          |                          |                           |   | 1100   |
| Lait pasteurisé issu de poudre-MGV                      | Inexistant               | Inexistant               |                          |                           |   |  |
| Lait UHT issu de poudre-MGV                             | 700                      | 800                      |                          |                           |   | 900  |
| Lait UHT importé  | 1600                     | 1800                     |                          |                           |   | 1700   |
| Poudre de lait entière reconditionnée                   | 723                      | 700                      | 749                      | 950                       |   | 720  |
| Poudre-MGV reconditionnée                               | 507                      | 575                      | 710                      | 900                       | Burkina Faso : Y compris reconditionnement au Ghana   | 600  |
| Poudre de lait entière importée sous forme conditionnée | 875                      | 650                      | 1254                     | 1590                      |   | 1000   |
| Poudre-MGV importée sous forme conditionnée             |                          |                          |                          |                           |   | 850  |
| Poudre substitut du lait, sans lait (creamer, etc.)     |                          | 430                      |                          |                           |   |  |
| Yaourt issu de lait local                               | 1200                     | 1600                     | 1229                     | 1558                      | Nigeria : 1500-2000 supermarché, 1600 marché local  | 1300 (900 dans secteur informel)               |
| Yaourt issu de poudre de lait entière                   | Inexistant               | Inexistant               | 1284                     | 1628                      |   | 1300   |
| Yaourt issu de poudre-MGV                               | 1200                     | 1600                     | 1284                     | 1628                      | Burkina Faso : dépend de l'emballage (1400 emballage simple, 1800 emballage préimprimé)   | 1300   |
| Yaourt importé  | 4000                     | 3000                     |                          |                           |   |  |

Remarque : Les prix relevés correspondent au mois de juillet 2023 (correspondant approximativement au prix mondial d'avril 2023, compte-tenu des délais liés au transport et au stockage). A quelques points de pourcentage près, ces prix correspondent également à la moyenne des années 2018 à 2021.

**Tableau n°4.** Prix moyens des différentes matières premières et produits laitiers et dérivés aux diverses étapes des filières, au Sénégal, au Burkina Faso et au Nigeria. Prix retenus pour la modélisation des filières au niveau régional

### C. LES ACTEURS DE LA TRANSFORMATION DU LAIT ET DE LA POUDRE MGV

Selon les interlocuteurs, les termes utilisés pour qualifier les types d'acteurs économiques peuvent varier. Dans le cadre de cette étude, nous avons identifiés les types suivants, avec leur définition respective :

- Les **exploitations laitières**. Si elles vendent essentiellement du lait cru, les familles d'éleveurs peuvent aussi en vendre une partie sous forme de produits transformés (lait caillé, beurre ou fromage), parfois en cas de mévente du lait. Ce sont généralement les femmes qui ont la responsabilité de transformer le lait et de vendre les produits ainsi obtenus en circuits courts (sur l'exploitation, des points de vente ou des marchés locaux, ou encore auprès de distributeurs locaux). On distingue : (i) les élevages transhumants traditionnels utilisant des races locales et basés sur le pâturage de parcours et, pendant la saison sèche, de terres à usage agricole ; (ii) les exploitations des agro-pasteurs avec des systèmes semi-intensifs caractérisés par une sédentarisation près des centres de collecte et des villes, l'utilisation de races locales ou croisées avec des races laitières et l'utilisation de fourrages complémentaires issus d'activités agricoles ; (iii) des fermes intensives avec des troupeaux importants, l'utilisation de races laitières ou croisées et une alimentation largement basée sur des aliments complémentaires du pâturage, notamment des aliments concentrés.
- Les **transformateurs individuels artisanaux « type milieu rural »**. Il s'agit souvent de femmes, parfois organisées en coopératives, ou de collecteurs/transformateurs, et qui commercialisent les produits obtenus (yaourt et lait caillé principalement) à partir de lait cru acheté aux éleveurs, en milieu rural ou dans des petites villes. Une partie de la matière première peut être constituée de poudre importée en complément du lait local et selon le rythme saisonnier de la production. L'activité est là aussi le plus souvent informelle. Les quantités transformées vont de quelques litres à quelques dizaines de litres par jour.
- Les **transformateurs individuels artisanaux « type milieu urbain »**. Il s'agit là aussi souvent de femmes. Ces transformateurs artisanaux, de nature généralement informelle, transforment intégralement ou majoritairement du lait reconstitué à partir de poudre de lait ou de poudre MGV, même si une partie de l'approvisionnement peut être constitué de lait local. Ils produisent du lait caillé ou du yaourt et le revendent dans les marchés, sur les bords de route ou de façon ambulante dans les quartiers. Les quantités transformées vont de quelques litres à quelques dizaines de litre par jour.
- Les **unités de transformation artisanales et semi-industrielles « type mini-laiteries »**. Situées généralement en milieu rural ou dans des villes secondaires, elles peuvent être de type coopératif (appartenant à des éleveurs), associatif ou individuel. Elles transforment de quelques dizaines à quelques centaines de litres par jour. Il s'agit essentiellement de lait local, même si celui-ci peut être mélangé à du lait reconstitué à partir de poudre de lait ou de poudre MGV, soit pour compléter le lait local lorsque les disponibilités sont insuffisantes (notamment en saison sèche), soit pour des questions de texture du produit (yaourt). Les principaux produits fabriqués sont le yaourt (y compris sucré, mélangé à des céréales ou/et aromatisé), le lait pasteurisé et le lait caillé. La vente des produits peut s'effectuer sur place ou auprès de distributeurs (boutiques, etc.)
- Les **unités de transformation artisanales et semi-industrielles « type milieu urbain »**. Elles appartiennent généralement à des individus et transforment principalement du lait reconstitué à partir de poudre de lait ou de poudre MGV achetée à des grossistes, même si une partie minoritaire de la matière première est parfois constituée de lait local. Les volumes transformés vont de quelques dizaines à quelques centaines de litres par jour. Les principaux produits fabriqués sont le yaourt, le lait caillé et le lait pasteurisé. La vente des produits s'effectue principalement auprès de distributeurs.

Que ce soit pour le « **type mini-laiteries** » ou pour le « **type milieu urbain** », nous qualifierons dans le cadre de ce rapport :

- **d'unités de transformation artisanales**, les unités ayant un chiffre d'affaire annuel inférieur à 50 millions FCFA, lesquelles ne sont généralement pas assujetties à la TVA. Ce seuil correspond approximativement à un traitement de 150 litres/jour ;
  - **d'unités de transformation semi-industrielles**, les unités ayant un chiffre d'affaire annuel supérieur à 50 millions FCFA, lesquelles sont le plus souvent assujetties à la TVA.
- Les **unités de transformation industrielles**. Elles appartiennent à des individus ou à des sociétés, y compris des filiales d'entreprises multinationales. Elles transforment essentiellement du lait reconstitué à partir de poudre de lait et de poudre MGV. Ces matières premières sont achetées à des grossistes, voire directement importées par certaines entreprises. Seules quelques-unes utilisent aussi du lait local, pour une partie minoritaire de leur approvisionnement. Les volumes transformés dépassent le millier de litres par jour et peuvent atteindre plusieurs dizaines de milliers de litres. Les principaux produits fabriqués sont le yaourt, le lait caillé et le lait pasteurisé. La vente des produits s'effectue principalement auprès de distributeurs. Les unités de transformation industrielles sont très souvent des filiales d'entreprises multinationales originaires principalement d'Europe.

|   | Quantités journalières de lait traité | Utilisent uniquement du lait local | Utilisent uniquement de la poudre importée | Utilisent un approvisionnement mixte | Principaux produits                  |
|---|---------------------------------------|------------------------------------|--|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Exploitations laitières/familles d'éleveurs, souvent femmes   | Quelques litres, souvent méventes     |                                    |  |                                      | Lait caillé, Beurre                  |
| Transformateurs individuels artisanaux «type milieu rural»  | <50 litres                            |                                    |  |                                      | Yaourt, Lait caillé                  |
| Transformateurs individuels artisanaux «type milieu urbain»   | <50 litres                            |                                    |  |                                      | Yaourt, Lait caillé                  |
| Unités de transformation artisanales (50-150 litres) et semi-industrielles (150-1000 litres) «type minilaiteries» | 50-1000 litres                        |                                    |  |                                      | Lait caillé, Yaourt, Lait pasteurisé |
| Unités de transformation artisanales (50-150 litres) et semi-industrielles (150-1000 litres) «type milieu urbain» | 50-1000 litres                        |                                    |  |                                      | Yaourt, Lait caillé, Lait pasteurisé |
| Unités de transformation industrielles  | > 1000 litres                         |                                    |  |                                      | Yaourt, Lait caillé, Lait pasteurisé |

La totalité ou majorité des transformateurs  
 Une partie minoritaire des transformateurs

**Tableau n°5.** Synthèse des acteurs principaux de la transformation de lait et de poudre MGV

En plus des transformateurs, certains acteurs économiques se consacrent au **reconditionnement** de poudre de lait ou de poudre MG, achetée en vrac (sacs de 25kg) à des **grossistes**. On distingue :

- l'activité artisanale de reconditionnement (CA < 50 millions FCFA), la poudre, achetée sur le marché local ou auprès d'importateurs, étant ensachée en petits sacs plastiques. Certains petits distributeurs réalisent eux-mêmes cette activité de reconditionnement ;
- l'activité semi-industrielle (CA > 50 millions FCFA), la poudre étant achetée auprès d'importateurs ;
- l'activité industrielle, y compris, là encore, de la part de filiales d'entreprises multinationales. La poudre peut être alors directement importée par l'entreprise.

Pour les entreprises laitières multinationales européennes, l'implantation de filiales dans les pays ouest-africains leur permet d'y exporter de la poudre de lait et de la poudre MG et de la transformer ou reconditionner sur place pour y commercialiser des produits transformés. L'export/import correspond alors à des transferts internes à ces grands groupes. La carte n°5 permet d'apprécier l'ampleur de ces implantations. La réalisation d'opérations d'import/export par les entreprises multinationales vers leurs filiales leur permet ainsi de conserver les marges importantes réalisées habituellement par les importateurs. Ceci correspond à des prix de transfert internes élevés permettant de concentrer les bénéfices des entreprises multinationales dans les pays d'exportation<sup>19</sup>. Par ailleurs, si l'utilisation de lait local par les entreprises multinationales et leurs filiales mérite d'être encouragée et si elle tend à se développer, elle doit être relativisée. Elle reste de faible ampleur par rapport à leur chiffre d'affaire global, même si l'absence de transparence ne permet généralement pas d'évaluer le poids réel des approvisionnements locaux.

L'implantation en Afrique de l'Ouest permet également aux entreprises multinationales de créer des réseaux de distributions qui peuvent par la suite être valorisés pour commercialiser des produits à haute valeur ajoutée fabriqués en Europe, et notamment les préparations à base de lait en poudre destinés aux jeunes enfants<sup>20</sup>.

Les autres acteurs des filières laitières sont les **collecteurs**, les **importateurs**, les **grossistes**, les **distributeurs** de produits laitiers et dérivés (teneurs de stands sur les marchés locaux, boutiques, supermarchés). Les éleveurs peuvent par ailleurs être organisés en **coopératives** jouant un rôle au niveau de la collecte ou de la transformation.

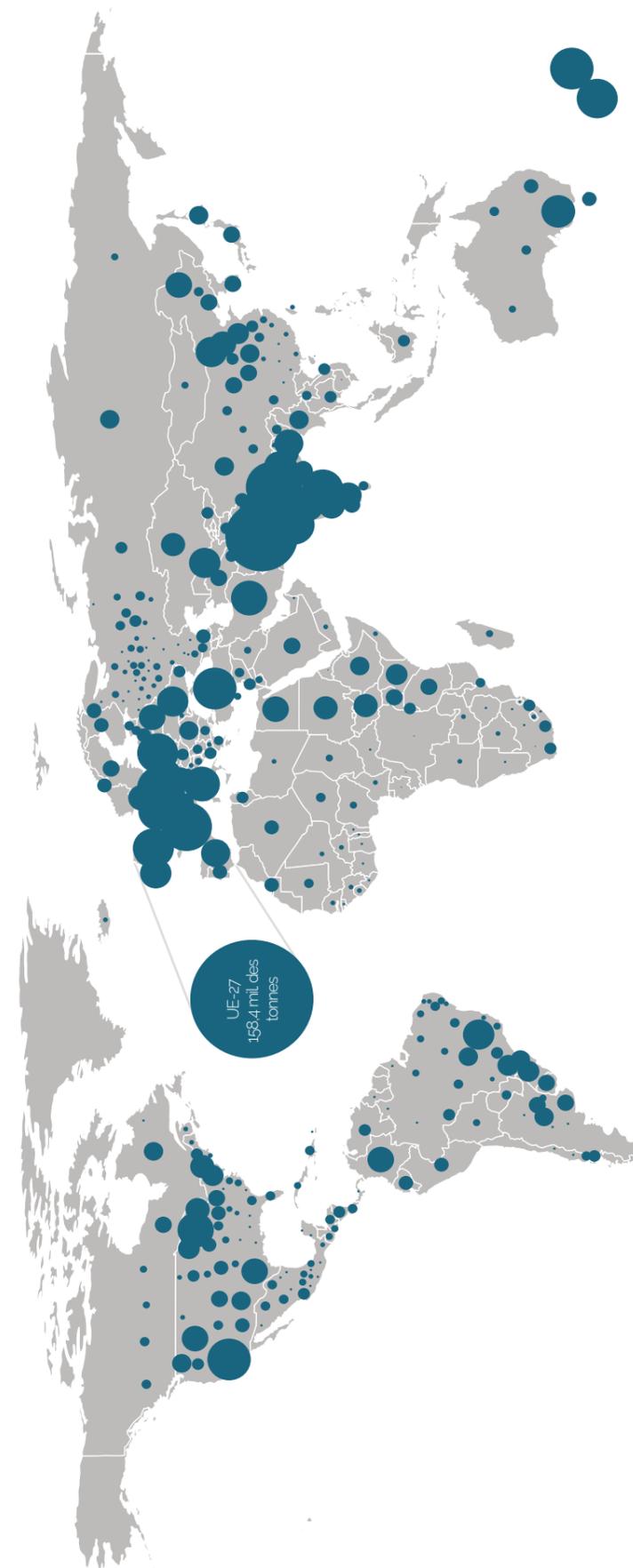
### 3. LE CONTEXTE INTERNATIONAL

#### A. LA PRODUCTION

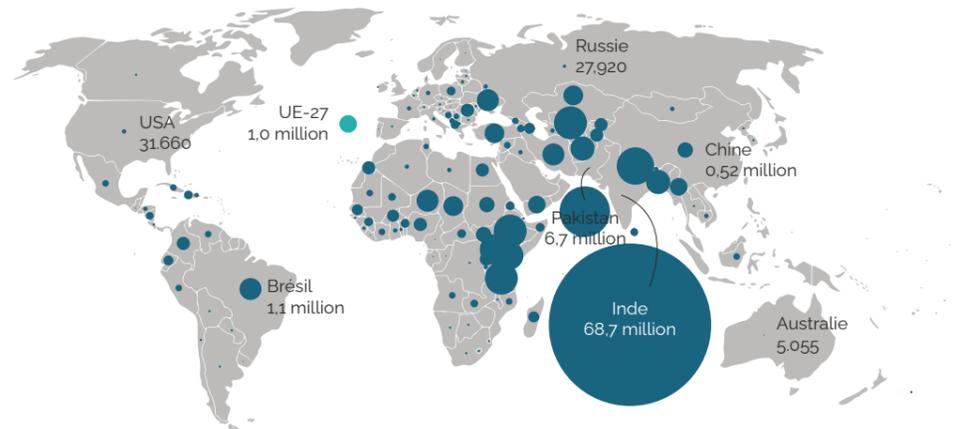
Le lait est produit et consommé partout dans le monde (voir cartes n°1 à 3). Ce n'est donc pas une production spécifiquement tropicale. 929 millions de tonnes de lait ont été produites en 2020 pour une consommation moyenne de l'ordre de 110 kg Eq Lait/an/capita. Cette production, issue de toutes les latitudes, des zones rurales, périurbaines et même urbaines, est en hausse constante. La croissance annuelle de la production mondiale est de l'ordre de 2 %, en relation directe avec la croissance démographique et les transitions alimentaires dans les pays du Sud. Ce lait provient de l'élevage de plusieurs espèces et races animales. Plus de 80 % du lait consommé est produit par des vaches laitières. Le lait de bufflonne représente 10 à 15%, moins de 4 % provient des petits ruminants (brebis et chèvres), et moins de 1 % de la chamelle.

<sup>19</sup> L'analyse des prix au long des filières basées sur l'utilisation de poudre importée (et plus particulièrement de poudre MG) met en évidence la réalisation d'importantes marges au niveau de l'importation et l'existence de prix de transfert élevés, le prix de vente aux unités de transformation ou aux filiales étant particulièrement élevé par rapport aux prix mondiaux et aux autres coûts liés au commerce international et à l'importation.

<sup>20</sup> Levard Laurent, Lagandré Damien, 2017.



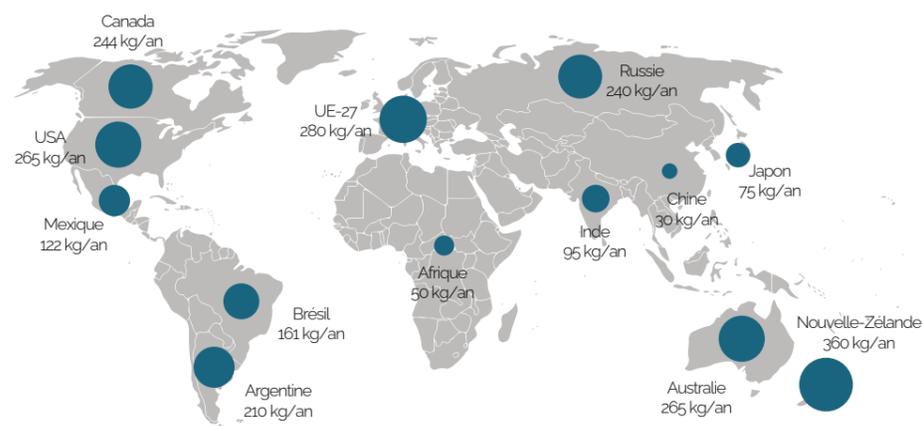
Carte n°1. Production mondiale de lait en 2020 (Source : IFCN, 2021)



Carte n°2. Nombre de fermes laitières en 2020 (Source : IFCN, 2021)

Le monde compte environ 120 millions de « fermes laitières » (voir carte n°2), dont 70 millions en Inde. Il s'agit majoritairement de petites structures. Leur taille moyenne est de 3 vaches par ferme. Mais ce chiffre moyen cache une grande diversité de systèmes de production, avec des niveaux d'intensification ou de spécialisation divers. Ainsi, la taille moyenne des fermes laitières des pays du Nord est largement supérieure à celle des pays du Sud. En France et en Allemagne, elle est de 65 vaches ; elle est de 94 aux Pays-Bas et 274 en Australie. Aux Etats-Unis, plus de la moitié des vaches laitières sont élevées dans des « mégafermes » de plus de 1 000 vaches.

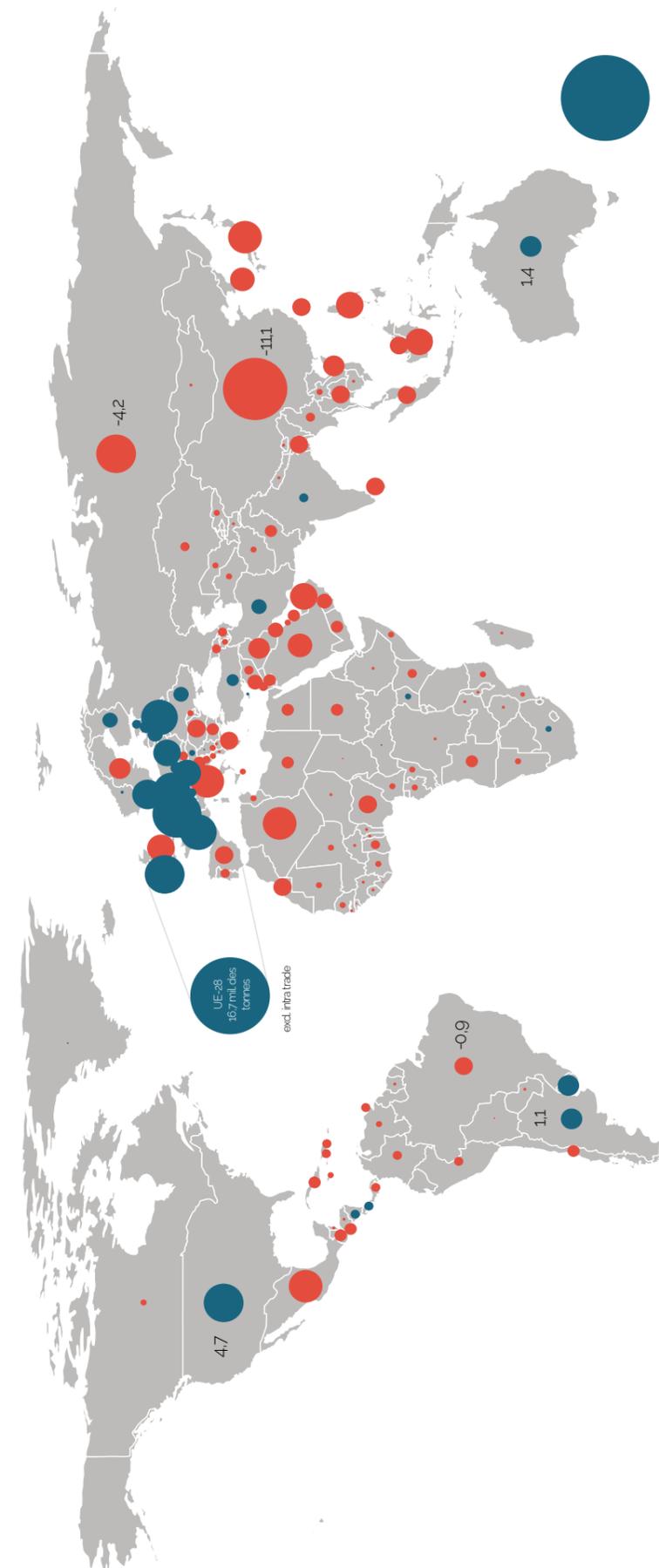
En 20 ans, la production laitière a augmenté de 60 % en Asie, de 45 % en Afrique et de 40 % en Amérique latine. Sur la même période, la consommation de lait a quasiment stagné dans les pays développés alors qu'elle a doublé en Afrique et augmenté de 110 % en Asie. Pour autant, l'Asie et l'Afrique demeurent en retrait (voir carte n°3) et la consommation individuelle est, dans la quasi-totalité des pays de ces deux continents, en deçà des préconisations de l'OMS (de l'ordre de 100 kg Eq Lait/an/capita). Compte-tenu de leur potentiel, ces deux continents sont donc des cibles particulièrement attrayantes pour les firmes laitières internationales.



Carte n°3. Consommation annuelle moyenne de produits laitiers (en EQ Lait) dans le monde en 2018 (d'après Corniaux, 2018)

## B. LE MARCHÉ MONDIAL DES PRODUITS LAITIERS ET DÉRIVÉS

Moins de 10 % de la production mondiale de lait fait l'objet d'échanges internationaux. Ce commerce se concentre sur quelques produits laitiers : poudres de lait, fromages et beurre. L'Europe, l'Océanie (Nouvelle Zélande et Australie) et l'Amérique du Sud (Argentine, Uruguay) sont les principales zones exportatrices. La Chine, la Russie, le Moyen Orient, l'Afrique du Nord et de l'Ouest, l'Asie du Sud-Est et le Mexique sont les principales zones importatrices (voir carte n°4).

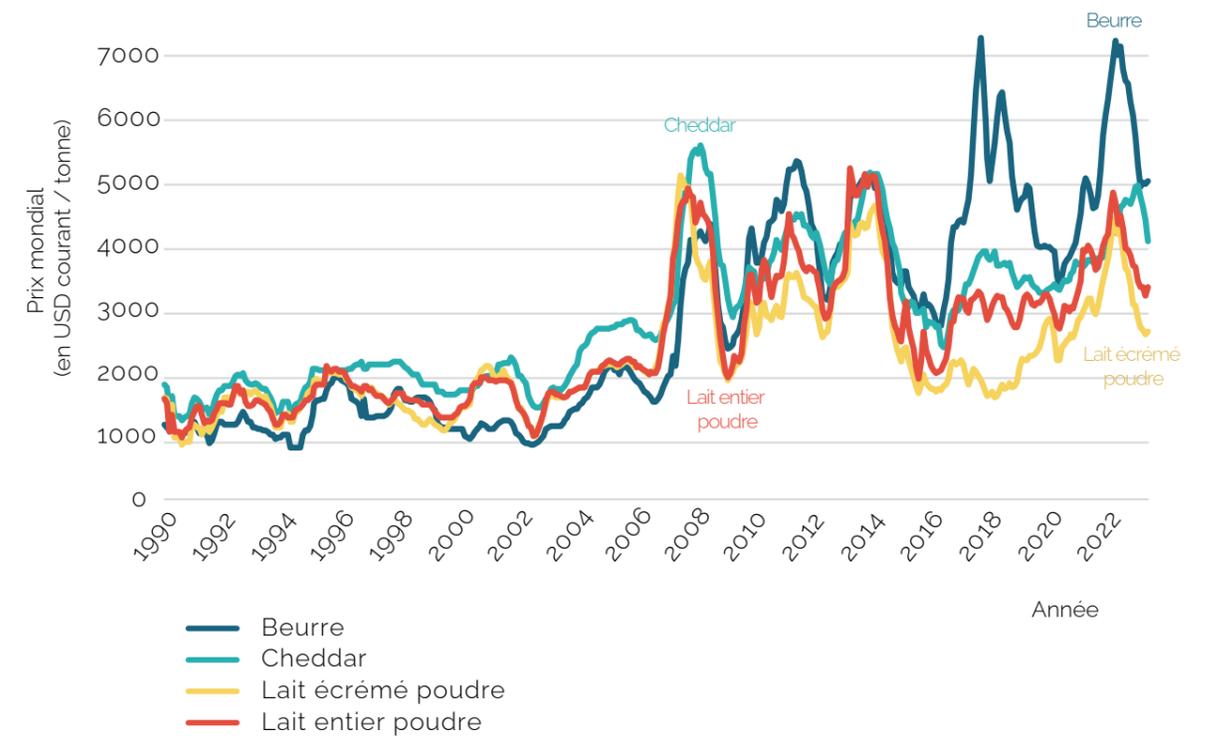


Carte n°4. Zones exportatrices et importatrices produits laitiers en 2018 (d'après IFCN, 2020)

En dehors des produits à haute valeur ajoutée (fromages, yaourts), les échanges mondiaux concernent essentiellement la poudre de lait entière, la poudre de lait écrémée, le beurre et la poudre MGV. Le lait entier peut ainsi permettre d'obtenir soit de la poudre de lait entière, soit, en séparant les protéines de la matière grasse, de la poudre de lait écrémée et du beurre. Les industriels peuvent au moment de la déshydratation du lait écrémé ajouter des graisses végétales (généralement de l'huile de palme) et obtenir de la poudre MGV. Les cours mondiaux de la poudre de lait entière, de la poudre de lait écrémée et du beurre connaissent une très forte volatilité (voir figure n°9), le prix de la poudre de lait entière étant logiquement intermédiaire entre le prix de la poudre de lait écrémée et le prix du beurre<sup>21</sup>. Concernant la poudre MGV, il n'existe pas de cours mondial, il s'agit en quelques sortes d'une commodité non seulement souvent hors des radars statistiques (puisqu'elle est généralement confondue avec d'autres « préparations alimentaires ») mais également hors des statistiques relatives aux prix. Il est cependant possible de reconstituer le prix de ce type de produit à partir des prix de ses constituants. Notons que l'huile de palme est également caractérisée par une volatilité des prix très forte (voir figure n°10).

La volatilité des produits laitiers s'explique largement par le fait qu'il s'agit d'un marché d'excédents dans les grands pays exportateurs et qu'une faible partie de la production mondiale est commercialisée sur le marché mondial. Une faible variation de production dans l'un des trois pôles exportateurs se traduit par une variation des excédents commercialisés sur le marché mondial beaucoup plus forte. De même, une faible variation de la demande dans un grand pays importateur peut générer une forte tension sur les prix. D'autres facteurs contribuent à la volatilité des prix : la fin des quotas laitiers dans l'Union européenne a aussi accru la volatilité des prix, le prix de l'énergie et récemment les conséquences de la guerre en Ukraine. Quant à la volatilité de la poudre MGV elle est aussi influencée par la volatilité du prix de l'huile de palme, elle-même en partie liée à la volatilité des agrocarburants et donc des énergies fossiles.

Tendanciellement, on note depuis une quinzaine d'années un accroissement du prix de la matière grasse du fait de l'augmentation de la demande, que ce soit aux Etats-Unis qui avaient temporairement délaissé ce type de produit au profit de matières grasses végétales (margarine notamment) que dans les pays émergents, principalement en Asie, avec une évolution des habitudes alimentaires (consommation directe de beurre, de viennoiseries, etc.). La matière protéique tend du coup à devenir excédentaire, ce qui explique le boom des poudres MGV : en substituant la matière grasse animale par une matière grasse végétale bien meilleur marché (le prix de l'huile de palme est en moyenne six fois plus faible que celui du beurre), les industriels trouvent une utilisation et des débouchés pour la matière protéique du lait et peuvent commercialiser le produit ainsi obtenu (la poudre MGV) à un prix 30% moins élevé que la poudre de lait entière.



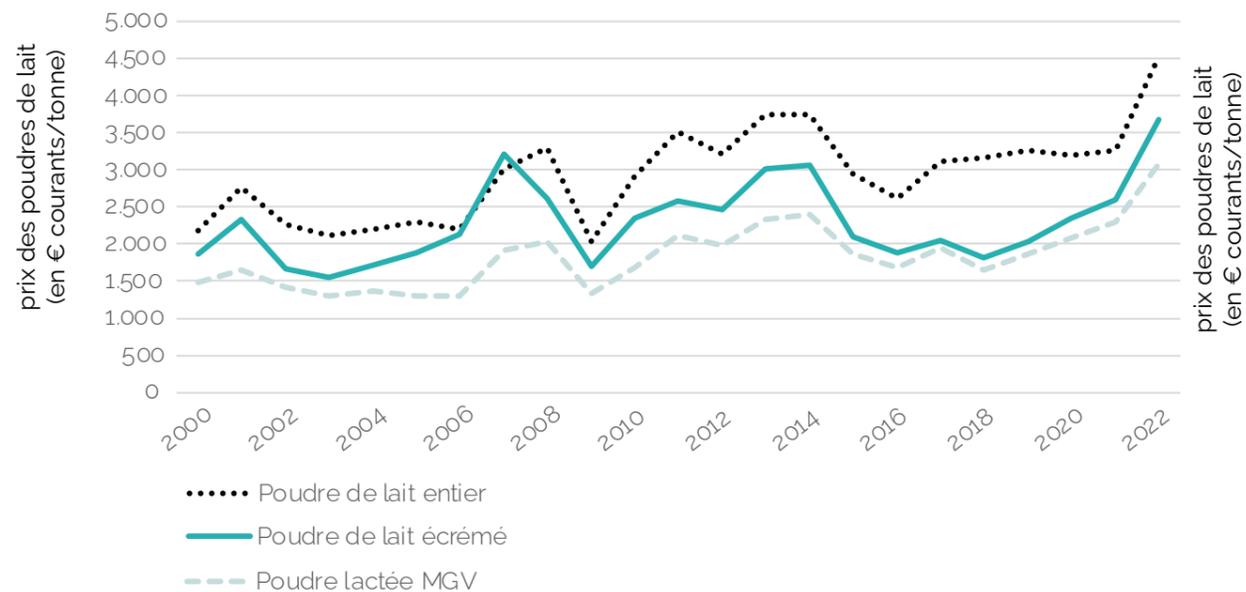
**Figure n°9.** Evolution du prix mondial de divers produits laitiers entre 1990 et 2023 (Source : FAO)



**Figure n°10.** Evolution du prix mondial de l'huile de palme entre 1996 et 2023 (Source : FAO)

La volatilité des prix mondiaux se retrouve dans l'évolution du prix des poudres européennes exportées vers l'Afrique de l'Ouest, comme l'illustre la figure n°11. Par rapport aux courbes des figures n°9 et n°10, volatilité y semble atténuée, mais ceci est lié au fait qu'il s'agit dans la figure n°11 des moyennes annuelles, lesquelles tendent à lisser les prix. Mais, même ainsi, on observe que le prix de la poudre de lait entière a oscillé sur quinze ans (2008-2022) entre 2000 et 4500 €/tonne et la poudre MGV entre 1300 et 3000 €/tonne (soit dans les deux cas dans un rapport de 1 à 2,2).

<sup>21</sup> Un kilogramme de poudre de lait entière correspond à 730 grammes de poudre de lait écrémée et 270 grammes de beurre.



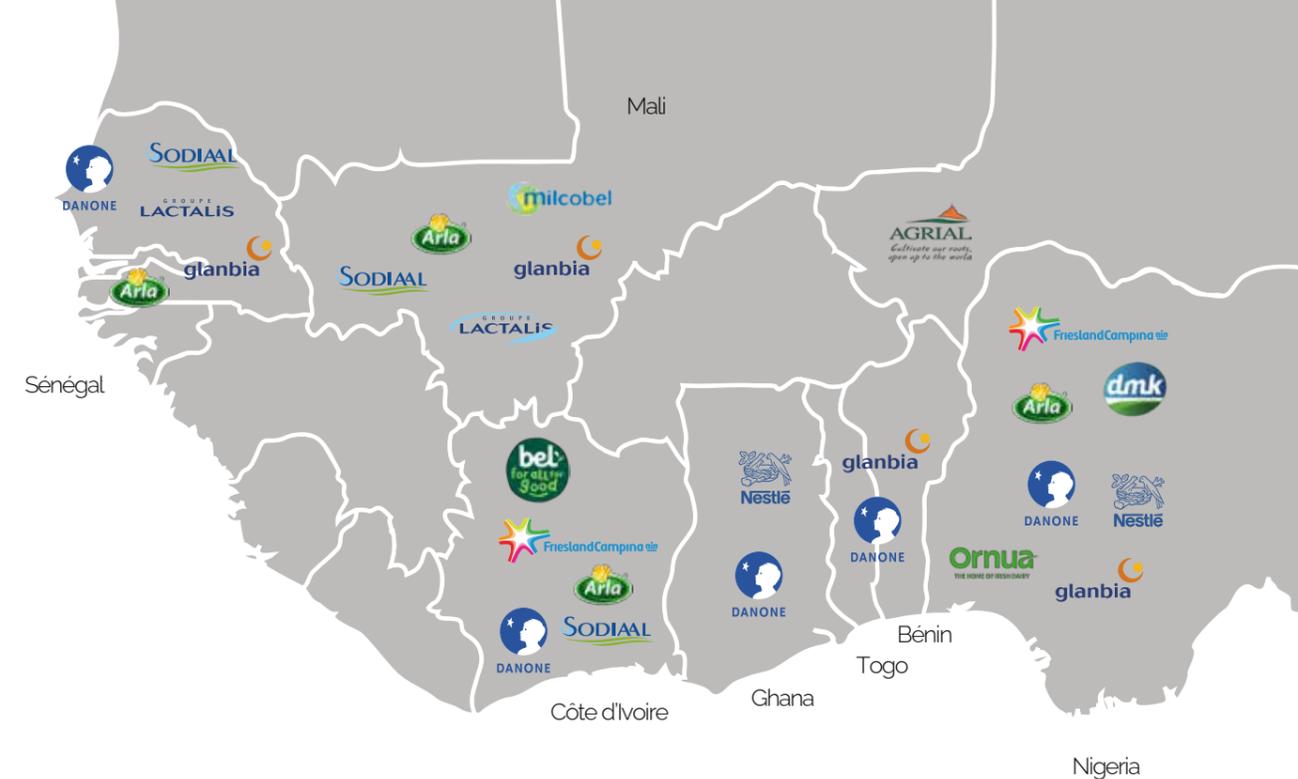
**Figure n°11.** Evolution du prix des poudres de lait exportées par l'UE vers l'Afrique de l'Ouest (en € courants/tonne). D'après BACI, calculs des auteurs<sup>22</sup>

### C. LES ACTEURS DOMINANTS DE LA COLLECTE ET LA TRANSFORMATION

La collecte du lait et son commerce s'organisent autour de quelques géants de l'agroalimentaire. Le Top 20 des firmes laitières représente 25 % du lait mondial soit plus de 210 millions de tonnes de lait par an (voir tableau n°6). Ces entreprises sont puissantes et sont présentes à l'international avec leurs propres implantations ou des accords avec des partenaires locaux. A titre d'exemple, les compagnies européennes se sont déployées en Afrique de l'Ouest (voir carte n°5), zone particulièrement prometteuse en raison de sa hausse de consommation en lien notamment avec sa forte croissance démographique. Le mouvement s'est accéléré depuis l'arrêt des politiques de quotas laitiers dans l'Union Européenne en 2015.

| Rank 2019 | Company Name             | Origin & main operation countries | Milk intake in mill. t ME | Estimated turnover per kg milk, in USD | Market share in % of world milk production |
|-----------|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------|--|--|
| 1         | Dairy Farmers of America | USA                               | 29.0                      | 0.5                                    | 3.4%                                       |
| 2         | Fonterra                 | New Zealand/others                | 21.9                      | 0.6                                    | 2.6%                                       |
| 3         | Groupe Lactalis          | France/others                     | 20.0*                     | 1.1*                                   | 2.4%                                       |
| 4         | Arla Foods               | Denmark/Sweden/others             | 13.7                      | 0.9                                    | 1.6%                                       |
| 5         | Nestlé                   | Switzerland/others                | 13.7*                     | 1.3*                                   | 1.6%                                       |
| 6         | Friesland Campina        | Netherlands/others                | 11.8*                     | 1.1*                                   | 1.4%                                       |
| 7         | Saputo                   | Canada/USA/others                 | 10.5                      | 1.1                                    | 1.2%                                       |
| 8         | Amul                     | India                             | 10.3                      | 0.5                                    | 1.2%                                       |
| 9         | Yili                     | China                             | 9.4*                      | 1.4*                                   | 1.1%                                       |
| 10        | Mengniu                  | China                             | 8.7*                      | 1.3*                                   | 1.0%                                       |

**Tableau n°6.** Top 20 mondial des firmes laitières selon leur niveau de collecte en 2019 (Source : IFCN, 2021)



**Carte n°5.** Présence des firmes laitières en Afrique de l'Ouest (d'après Corniaux, 2022)

| Rank 2019 | Company Name       | Origin & main operation countries | Milk intake in mill. t ME | Estimated turnover per kg milk, in USD | Market share in % of world milk production |
|-----------|--------------------|-----------------------------------|---------------------------|--|--|
| 11        | California Dairies | USA                               | 8.1                       | 0.5                                    | 1.0%                                       |
| 12        | Glanbia Plc        | USA/others                        | 8.0                       | 0.5                                    | 0.9%                                       |
| 13        | DMK                | Germany/Netherlands               | 7.1*                      | 0.9*                                   | 0.8%                                       |
| 14        | Agropur            | Canada/USA                        | 6.5                       | 0.8                                    | 0.8%                                       |
| 15        | Leprino            | USA                               | 5.9*                      | 0.6*                                   | 0.7%                                       |
| 16        | Land'O'Lakes       | USA                               | 5.8                       | 0.7                                    | 0.7%                                       |
| 17        | Müller             | Germany/UK/others                 | 5.7*                      | 0.9*                                   | 0.7%                                       |
| 18        | Danone             | France/others                     | 5.7                       | 2.8                                    | 0.7%                                       |
| 19        | Sodiaal            | France                            | 4.6                       | 1.2                                    | 0.5%                                       |
| 20        | Savencia           | France/others                     | 4.2                       | 1.3                                    | 0.5%                                       |

<sup>22</sup> Pour les poudres lactées MGV, le prix international ne figure pas dans les bases (Baci, Comext, Faostat, IFCN, ...). Nous l'avons calculé à partir du prix de la poudre maigre et de l'huile de palme.

S'ils captent une part importante du lait collecté dans le monde, ces grands groupes internationaux sont loin d'être seuls dans le paysage laitier des transformateurs. Dans tous les pays, se développe une multitude de structures plus modestes qui transforment et commercialisent une large gamme de produits laitiers. Certains nécessitent un strict respect de la chaîne du froid tels que lait, yaourts, crèmes et glaces, et dans une moindre mesure pour le beurre et les fromages. D'autres peuvent être conservés plusieurs mois à température ambiante tels que les laits UHT, boissons lactées UHT, poudres de lait, laits condensés et laits concentrés.

Cette diversité des produits laitiers se traduit par une variété de prix allant des produits *low cost* (commodités du marché international), destinés au marché de masse des populations les plus pauvres, aux produits hauts de gamme ciblant les marchés de niche.

Le lait et les produits laitiers sont enfin des produits animaux. Ils sont aujourd'hui des aliments controversés notamment pour leur bilan environnemental global (émission de gaz à effets de serre), pour les conditions d'élevage (bien-être animal) ou encore pour leur implication sur la santé humaine (cholestérol, diabète, maladies cardio-vasculaires). Mais si ces controverses sont légitimes dans les pays du Nord, elles sont beaucoup moins audibles dans les pays du Sud où le lait et ses dérivés sont d'abord des aliments recommandés pour leurs apports nutritionnels, notamment pour les enfants.

#### D. PRODUCTION, CONSOMMATION ET COMMERCE EXTÉRIEUR DE L'UE

La production a nettement augmenté en Europe jusqu'au début des années 1980 et la mise en place des quotas laitiers (voir figure n°12). La production s'est alors stabilisée jusqu'en 2015 et l'arrêt des quotas. La baisse des fermes laitières et du nombre de vaches a été compensée par l'augmentation de la taille moyenne des fermes et par une hausse de la productivité. Après 2015, la production est repartie à la hausse notamment en Irlande, aux Pays-Bas, au Danemark et dans certaines régions de l'Allemagne.

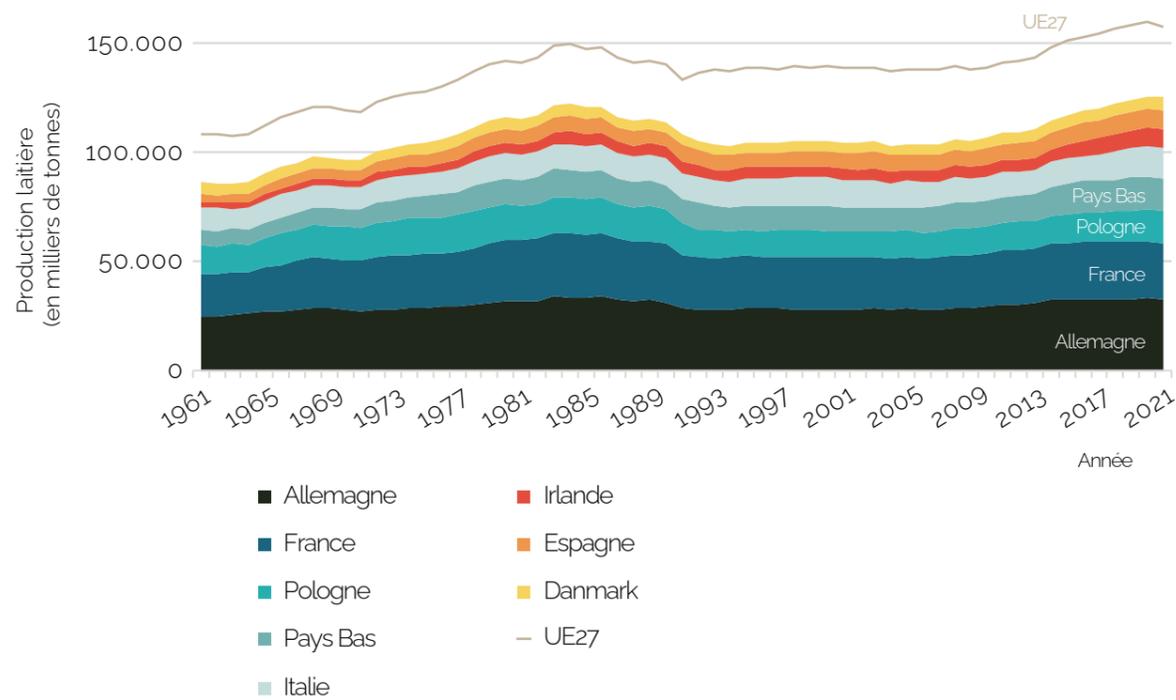


Figure n°12. Production laitière en Europe (en milliers de tonnes) (Source : Faostat)

Si la production augmente, la consommation stagne (voir figure n°13) à un niveau relativement élevé, autour de 200 kg/capita/an. L'Europe souffre d'un vieillissement de sa population, d'une croissance démographique faible ou négative selon les pays, mais aussi de transitions alimentaires où les produits animaux perdent de leur importance. Aussi, l'exportation est une voie qui offre un débouché à la production excédentaire. C'est notamment le cas vers la Chine, la Russie, le Mexique, l'Algérie ou encore l'Afrique de l'Ouest. En revanche, le départ en retraite de nombreux éleveurs, le défaut d'attractivité du métier, la mise en œuvre de nouvelles politiques européennes (Green Deal), sont autant de facteurs qui pourraient limiter à courts termes ces niveaux d'exportation.

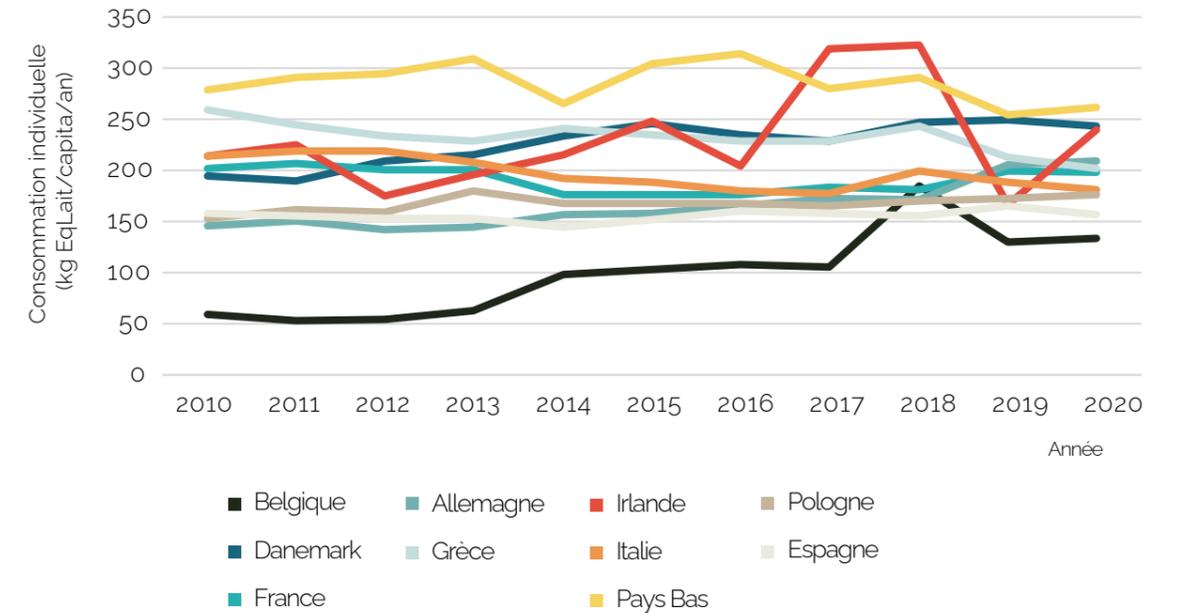


Figure n°13. Consommation individuelle en Europe (kg EqLait/capita/an) (Source : Faostat)

### III. LA PROBLÉMATIQUE DE LA CONCURRENCE DES IMPORTATIONS OUEST- AFRICAINES DE PRODUITS LAITIERS ET DÉRIVÉS ET LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

#### 1. LA PROBLÉMATIQUE DE LA CONCURRENCE DES IMPORTATIONS

La région ouest-africaine ne produit actuellement plus que 41% de sa consommation de lait, produits laitiers et dérivés. Pour satisfaire la demande des consommateurs, les importations de produits laitiers et dérivés, et notamment de poudre de lait et de poudre MG, apparaissent donc nécessaires. De plus, le coût de la poudre MG sur le marché mondial étant inférieure de 30% à celui de la poudre entière, son importation, son utilisation pour la fabrication de produits transformés (yaourt et lait reconstitué) ou son reconditionnement et sa distribution aux consommateurs permet de mettre à disposition de ces derniers des produits meilleur marché.

Ces importations n'en constituent pas moins un problème et une menace pour la région ouest-africaine, Ceci a amené les acteurs de la filière lait local et les organisations de la société civile à se mobiliser dans le cadre de la campagne *Mon Lait est local* puis dans celui de la *Plateforme régionale pour la promotion du lait local* et aux Etats de la Cedeao à s'entendre pour la définition d'une *Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest*.

Le problème majeur est que ces importations et les produits fabriqués à partir de poudres importées entrent en **concurrence** avec le lait produit localement et avec les produits qui en sont issus. Cette concurrence s'exerce à deux niveaux :

- d'une part **au niveau des transformateurs**, qui, du fait du faible prix de la poudre importée, de sa facilité d'utilisation (produit non périssable et facilement stockable) et de sa disponibilité permanente, n'ont pas intérêt à accroître l'achat de lait local, à mettre en place des dispositifs de collecte et à appuyer les éleveurs dans leurs activités de production. Or, historiquement, dans les grandes régions laitières des différents continents, ce type d'engagement des transformateurs laitiers a été déterminant pour le développement de la production laitière.
- d'autre part **au niveau des consommateurs**, pour qui l'achat de poudres importées ou de produits qui en sont issus revient moins cher que l'achat de produits issus de la filière lait local. De plus, là aussi, la poudre présente une grande facilité de stockage (produit non périssable) et est disponible partout et tout le temps, ce qui n'est pas le cas des produits laitiers locaux. La disponibilité tout au long de l'année constitue un facteur important dans les choix de consommation (on achète ce que l'on est habitué à voir et à acheter). Le choix des consommateurs est également influencé par les différentiels de packaging des produits et par la publicité en faveur des produits issus de la filière d'importation (avec bien souvent des informations et images trompeuses laissant entendre qu'il s'agit de véritables produits laitiers issus de lait local). A court terme ceci ne contribue pas à accroître la demande de produits laitiers issus de la filière lait local de la part des consommateurs et à améliorer le prix d'achat de ces produits. A plus long terme, on assiste à une évolution des habitudes alimentaires en faveur des produits importés avec, chez les jeunes générations habituées à leur consommation, une préférence gustative pour ces derniers, à l'inverse des préférences que l'on trouve au sein des populations habituées à consommer du lait local et ses dérivés.

Ainsi, si la filière lait local fait face à une multitude de contraintes au niveau de la production, de la collecte, du stockage, de la transformation et de la distribution -contraintes dont l'analyse ne fait pas l'objet de ce rapport-, la concurrence des importations de poudres de lait et de poudres MG vient accentuer ces difficultés en décourageant la demande de produits locaux. Elle réduit fortement les possibilités de succès des diverses actions qui peuvent être entreprises pour dynamiser la filière lait local.

La concurrence exercée par les exportations de poudre tend donc à affaiblir le rythme de croissance de la production laitière dans la région, ainsi que les emplois et les revenus liés à la production et à la collecte de lait. La valeur ajoutée générée par la filière lait local étant supérieure à celle issue de la filière d'importation, la concurrence tend à amoindrir **la croissance économique** régionale globale et la génération **d'emplois et de revenus** liée à cette croissance. Elle touche particulièrement les zones rurales car les industries de transformation de poudre importée (et donc la valeur ajoutée, les emplois et les revenus liés) se concentrent très majoritairement en ville alors que les zones rurales, où se concentre une bonne partie des activités de la filière lait local, mériteraient d'être prioritaires. En effet, les niveaux de revenus y sont les plus faibles et les niveaux de pauvreté et de malnutrition plus élevés. De plus, le développement économique et social des zones rurales constitue dans le contexte actuel un enjeu essentiel face à la multiplication des conflits et à la déstabilisation de la région.

A plus long terme, dans un contexte de forte croissance démographique et d'évolution des habitudes alimentaires, la concurrence des importations de poudres de lait et plus encore de poudre MG tend à accroître **la dépendance alimentaire** de la région. Celle-ci est déjà considérable puisque le taux d'autosuffisance en produits laitiers, c'est-à-dire la part de la consommation couverte par la production régionale, n'est plus que de 41%, contre 60% au début du XXIème siècle. Au rythme actuel il ne sera plus que de l'ordre d'un tiers dans deux décennies. La dépendance alimentaire signifie pour la région non seulement **une facture d'importation** considérable, mais aussi une grande **vulnérabilité des consommateurs**, notamment des consommateurs urbains les plus pauvres, comme l'ont mis en évidence les flambées des prix de 2007-2008 et de 2022. Finalement, la politique visant à encourager les importations de poudres à bas prix au nom de l'intérêt des consommateurs, a eu pour conséquence une bien plus grande vulnérabilité de ces derniers face à la volatilité des prix mondiaux. Les caractéristiques et évolution à venir des marchés laitiers mondiaux dans un contexte de crises environnementales et géopolitiques (marché d'excédents représentant une très faible part de la production, sensibilité de la production laitière aux accidents climatiques, contraintes limitant les possibilités de croissance de la production dans les grands pays exportateurs, accroissement de la demande dans divers pays émergents), de telles flambées peuvent parfaitement se reproduire à l'avenir, y compris d'une façon plus aiguë et prolongée.

#### 2. LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE SES ACTEURS

Les exportations européennes de poudre de lait et de poudre MG vers l'Afrique de l'Ouest sont essentiellement réalisées par les industries laitières, sociétés privées ou coopératives, certaines ayant la dimension d'entreprises multinationales. Ces exportations alimentent en partie leurs propres filiales dans les divers pays de la région (voir carte n°5).

Les politiques européennes tendent à favoriser le développement de ces exportations. En effet, avec la fin des quotas laitiers en 2015, les excédents laitiers se sont accrus, accroissant la capacité d'exportation de l'Union européenne. De plus, le système des aides directes de la Politique Agricole Commune (PAC) a pour conséquence qu'une part importante du revenu agricole des éleveurs est obtenu non pas de la vente de leurs produits mais de ces subventions. En France, cette part s'élève à 80% pour les éleveurs laitiers<sup>23</sup>. En réalité, les subventions de la PAC permettent aux industriels de payer le lait à un prix plus faible que ce qu'ils devraient payer en l'absence de subventions et donc de revendre leur production (et notamment la poudre MG) à un prix plus compétitif sur le marché mondial. Le dispositif des subventions aux éleveurs est finalement utilisé pour des pratiques de dumping c'est-à-dire de vente de produits à un prix inférieur à leur véritable coût de production. L'économiste agricole Jacques Berthelot a ainsi calculé que le taux de dumping des exportations laitières vers l'Afrique de l'Ouest, c'est-à-dire le gain de compétitivité lié aux aides directes de la PAC, s'élevait à 21% du prix des produits<sup>24</sup>. La Commission européenne

<sup>23</sup> Chatellier Vincent, 2021.

<sup>24</sup> Levard Laurent, Martin Garcia Irene, 2019.

a également financé des programmes de promotion des produits laitiers et dérivés en Afrique de l'Ouest (au moins une fois en France). Elle a également exercé une forte pression sur les Etats ouest-africains pour la signature d'Accords de Partenariat Economique (APE) qui prévoient une suppression totale de la déjà faible protection douanière face aux importations de poudre de lait et de poudre MG. Aujourd'hui, deux APE intérimaires ont été signés et ratifiés dans la région, avec le Ghana et la Côte d'Ivoire<sup>25</sup>. Enfin, l'Union européenne n'a jusqu'à présent pas mis en place de politiques visant à interdire ou réduire les importations d'huile de palme, malgré les conséquences notoires de sa production en matière de déforestation. Elle a ainsi indirectement encouragé le développement des pratiques de substitution de la matière grasse du lait par de l'huile de palme. Il est peu probable que la nouvelle réglementation sur la déforestation importée se traduise par une réduction des importations d'huile de palme, les producteurs (et exportateurs) pouvant aisément consacrer la part de leur production (ou de leurs exportations) issue d'une déforestation antérieure à 2020 (et donc non comptabilisée par l'UE comme issue d'une déforestation) au marché européen et la part issue d'une déforestation postérieure à des marchés tiers.

### 3. CADRE D'ANALYSE DES FACTEURS POUVANT INFLUER SUR L'ÉVOLUTION A VENIR DES EXPORTATIONS EUROPÉENNES DE PRODUITS LAITIERS ET DÉRIVÉS VERS L'AFRIQUE DE L'OUEST

L'évolution des exportations européennes de produits laitiers et dérivés vers l'Afrique de l'Ouest dans les dix prochaines années dépendra d'une part du volume global des importations et d'autre part de la part des importations d'origine européenne dans l'ensemble des importations de laits et produits dérivés.

Tout d'abord, l'évolution du volume global d'importations de la région dépendra des **évolutions de la consommation et de la production en Afrique de l'Ouest** :

- L'accroissement de la demande de produits laitiers et dérivés. La consommation de lait et produits laitiers et dérivés s'élève en 2023 à 12,9<sup>26</sup> milliards de litres équivalent lait (l. Eqlait). Alors que la population devrait croître d'environ 27% d'ici 2032, l'accroissement de la consommation de produits laitiers par personne dépendra de l'évolution du niveau de vie, des habitudes alimentaires et du niveau des prix relatifs des produits laitiers et dérivés par rapport au niveau général des prix. Un accroissement de 4% de la consommation per capita (équivalent à celui observé entre 2010 et 2021) se traduirait par une augmentation de la demande régionale globale de 32% d'ici 2032, soit 4,2 milliards l. Eqlait.
- L'augmentation de la production régionale. Le niveau de production annuelle s'élève actuellement à 5,1 milliards l. Eqlait. Au rythme d'accroissement actuel de la production, la production s'accroîtrait de 1,3 milliard l. Eqlait d'ici 2032, soit une augmentation de 25%. L'évolution de la production dépendra de l'évolution de tout un ensemble de facteurs liés aux limitations actuelles de la production laitière dans la région –et notamment le niveau du prix du lait par rapport aux produits importés- et au caractère plus ou moins volontariste des politiques d'appui à la production laitière, à sa collecte et à sa consommation dans la région.

Finalement, au rythme actuel d'évolution de la consommation et de la production laitière en Afrique de l'Ouest, les importations s'élèveraient en 2032 à 10,7 milliards l. Eqlait, soit une augmentation de 2,9 milliards l. Eqlait par rapport à aujourd'hui (7,8 milliards l. Eqlait), soit + 37%. Le taux d'autosuffisance poursuivrait alors sa baisse (37% contre 41% aujourd'hui).

Le maintien du taux actuel d'autosuffisance de 41% impliquerait une croissance de la production de 32% (soit +1,7 milliards l. eqLait) contre 25% (+ 1,3 milliards l. EqLait) avec la tendance actuelle. Les importations progresseraient alors de 32% (2,5 milliards l. Eqlait) au lieu de 37% (2,9 milliards l. EqLait).

<sup>25</sup> Levard Laurent, Bigot Amélie, 2014 ; Levard Laurent, Kambou Sié, 2020.

<sup>26</sup> Les différents chiffres pour 2023 sont estimés à partir des données de 2021 en poursuivant les évolutions tendanciennes des dix dernières années.

Pour que l'Afrique de l'Ouest retrouve un taux d'autosuffisance de 50%, il faudrait que la production s'accroisse de d'ici 2032 de 67% (soit +3,4 milliards l. EqLait) contre 25% (+ 1,3 milliards l. Eqlait) avec la tendance actuelle. Les importations ne progresseraient alors que de 10% (0,7 milliards l. Eqlait) au lieu de 37% (2,9 milliards l. EqLait).

L'Offensive régionale sur le lait arrive ainsi à un moment opportun du fait des risques d'une dépendance encore plus massive de la région ouest-africaine aux importations de produits laitiers et dérivés, à l'explosion des coûts d'importation et à la vulnérabilité croissante de ses consommateurs aux aléas du marché mondial.

Concernant **la part des importations d'origine européenne**, mentionnons tout d'abord que la FAO et l'OCDE prévoient une forte augmentation de la demande mondiale de produits laitiers au cours des prochaines années (+ 1,8% par an sur les dix ans à venir), du fait principalement de l'accroissement de la consommation en Asie et dans une moindre mesure en Afrique. La question posée est de savoir d'où proviendra l'accroissement correspondant de la production. Les trois principaux pôles exportateurs sont l'Union européenne, les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande. En Europe et en Nouvelle-Zélande, la production devrait peu progresser, voire même régresser du fait de la nécessaire transition des modèles de production du fait de la crise écologique et des dégâts environnementaux liés aux élevages intensifs :

- En Nouvelle-Zélande, la production s'est longtemps développée suite au remplacement des élevages ovins par des élevages bovins laitiers, mais on est arrivé à bout de ce processus et la production n'augmente plus depuis cinq ans. Par ailleurs, l'élevage est avant tout un élevage à l'herbe. La production des herbages a progressé grâce à une fertilisation azotée intensive, mais le modèle est arrivé dans une impasse du fait de la pollution des rivières en nitrates qui constitue notamment une contrainte majeure pour le développement du tourisme vert.
- Dans l'Union européenne, pour la première fois la Commission européenne évoque une baisse modérée de la production dans les cinq ans à venir (-0,2%/an), la production étant sur les quatre dernières années (2019-2023) globalement stable. Les mesures prévues dans les plans stratégiques nationaux (PSN) de la PAC constitueront des freins importants à la croissance de la production laitière dans beaucoup de pays ou régions (Pays-Bas, Allemagne, Flandre). En France, le principal défi est lié au renouvellement générationnel des éleveurs partant à la retraite.

Aux Etats-Unis, la pression agro-environnementale est moins forte et la production laitière pourrait se développer davantage, notamment dans le Middle-Ouest et l'Idaho. Cependant, la forte baisse des ressources hydriques dans certains Etats (notamment la Californie et le Texas) va amener à faire des arbitrages entre différents usages de l'eau et il n'est pas certain que la production laitière soit privilégiée par rapport à d'autres usages agricoles (production d'amandes, etc.).

Du fait de l'accroissement de la demande et des contraintes existantes dans les principaux pays exportateurs, une montée en puissance de nouveaux pays exportateurs n'est pas exclue.

Quoiqu'il en soit, la baisse de poids de l'Union européenne sur l'ensemble du marché mondial est probable, mais elle dépendra aussi de :

- l'évolution des volumes de production et de consommation laitière en interne ;
- l'éventuelle volonté politique de mettre fin d'une part aux pratiques de dumping déguisé lié aux subventions de la PAC et à l'absence de régulation interne des marchés et, d'autre part, à l'utilisation d'huile de palme dont la production contribue directement ou indirectement à la déforestation ;
- la dynamique laitière dans les autres régions du monde (par exemple en Chine et en Russie, pays importateurs, ou dans des régions qui pourraient monter en puissance sur le marché mondial, comme l'Amérique du Sud) ;

- l'importance du développement de produits alternatifs aux produits laitiers et le choix que fera l'Union européenne par rapport à ce type de produits.

Concernant ce dernier point, notons qu'il existe un potentiel supplémentaire de développement de poudres MGV, puisqu'une partie des exportations est encore constituée de poudre de lait entière. De plus, à côté de la poudre-MGV, d'autres substituts du lait à bas prix se développent dans une certaine opacité du fait notamment que ces produits sont souvent fabriqués par des acteurs externes à l'industrie laitière, notamment des mélanges de poudre de lactosérum avec des poudres MGV. Ces produits ne disposent pas de code douanier spécifique et sont confondus dans les statistiques avec d'autres types de préparations alimentaires. La production de lactosérum tend à s'accroître avec l'augmentation de la production de fromages (dont il s'agit d'un sous-produit) et de la moindre demande de poudre de lactosérum déminéralisé pour le lait infantile du fait notamment de la baisse de la natalité chinoise. Les mélanges de poudre de lactosérum avec des poudres MGV sont aujourd'hui meilleur marché que la poudre MGV et sa valeur nutritionnelle est moindre (absence de caséine, qui est un constituant des fromages, dans la poudre de lactosérum). Pourraient également se développer sur le marché mondial des produits substituts du lait ne contenant pas de produits animaux, comme les *creamers*, avec des prix encore plus faibles. Le développement de ce type de produit accentuerait la baisse du poids de l'Union européenne, sauf si celle-ci s'engageait également dans la fabrication et le commerce de ce type de produits. Quoiqu'il en soit, les perspectives de croissance des produits substituts du lait bon marché et à faible valeur nutritionnelle renforcent l'enjeu pour l'Afrique de l'Ouest de renforcer son autonomie en matière d'approvisionnement en véritables produits laitiers.



2016 ©Tineke Dhaese/Oxfam Belgique. chez Mme Gariko: Gariko Assad.

## IV. LE CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE

### 1. LES ENGAGEMENTS DANS LE CADRE DE L'OMC

Les Etats membres de la Cedeao (et la Mauritanie) sont membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en tant que pays, et non en tant qu'ensemble régional. Leurs engagements pris dans le cadre de l'Accord de Marrakech (1994) sont donc des engagements nationaux pris à titre individuel. Ces engagements portent notamment sur les droits de douane consolidés, notifiés donc à l'OMC, c'est-à-dire les montants de droits de douane qu'ils se sont engagés à ne pas dépasser<sup>27</sup>. Les Etats ont également notifié d'autres prélèvements sur les importations (ODC, *Other duties and charges*) qui comprennent le droit fiscal, la TVA et le timbre douanier. Un accroissement du TEC pourrait potentiellement entrer en contradiction avec ces engagements. L'analyse des engagements pris sur la poudre de lait entière et sur la poudre MGV en vrac (emballages de plus de 25 kg) met en évidence une diversité selon les pays (voir tableau n°7). Cependant, d'une façon générale :

- Les taux consolidés pour la poudre MGV sont supérieurs aux 35% prévus par certaines options de politiques étudiées dans ce rapport dans la majorité des pays (10 sur 16), à l'exception du Sénégal (30%), de la Mauritanie (25%), du Cap Vert (20%), de la Côte d'Ivoire (15%) et du Liberia (15%). La Sierra Leone n'a de son côté pas fait de notification.
- Les taux consolidés pour la poudre de lait entière sont supérieurs ou égaux aux 10% prévus par certaines options dans neuf pays (Nigeria, Gambie, Togo, Ghana, Guinée Bissau, Sierra Leone, Sénégal, Cap Vert, Liberia) et légèrement inférieurs à 10% dans sept pays (Burkina Faso, Bénin, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Côte d'Ivoire).

On remarquera aussi que, dans certains pays, surtout pour la poudre de lait entière, les taux notifiés pour les autres prélèvements sont de 0%.

Par ailleurs, les Etats signataires de l'Accord de Marrakech se sont engagés à ne pas mettre en œuvre des mécanismes de limitations quantitatives qui n'auraient pas été notifiées au moment de la signature de l'Accord et ne pouvant pas être justifiées au nom de motifs de santé publique. Les scénarios prévoyant des limitations quantitatives peuvent donc potentiellement entrer en contradiction avec les engagements pris auprès de l'OMC.

<sup>27</sup> *MFN Bound Duty*, avec MFN pour « *Most-Favoured Nation* », qui correspond au traitement apporté à l'ensemble des pays partenaires ne bénéficiant pas de préférences tarifaires dans le cas d'un accord de libre-échange ou de préférences accordées unilatéralement.

|               | Lait en poudre entier (> 1,5% MG) > 25 kg (c)<br>(code 04022100) (d) |                                  | Poudre-MGV > 25 kg (c)<br>(code 19019000) (e) |                                  |
|---------------|--|----------------------------------|---|----------------------------------|
|               | Taux consolidé<br>(MFN Bound Duty) (b)                               | Autres prélèvements<br>(ODC) (a) | Taux consolidé<br>(MFN Bound Duty) (b)        | Autres prélèvements<br>(ODC) (a) |
| Bénin         | 7%   | 0%                               | 60%   | 19%                              |
| Burkina Faso  | 7%   | 0%                               | 100%  | 50%                              |
| Cap Vert      | 10%  | 0,5%                             | 20%   | 0,5%                             |
| Côte d'Ivoire | 6%   | 60F/kg                           | 15%   | 0%                               |
| Gambie        | 110%   | 10%                              | 110%  | 10%                              |
| Ghana         | 40%  | 0%                               | 99%   | 0%                               |
| Guinée        | 7%   | 0%                               | 40%   | 23%                              |
| Guinée Bissau | 40%  | 25%                              | 40%   | 25%                              |
| Liberia       | 10%  | 0,5%                             | 15%   | 0,5%                             |
| Mali          | 7%   | 0%                               | 60%   | 50%                              |
| Mauritanie    | 7%   | 0%                               | 25%   | 15%                              |
| Niger         | 7%   | 0%                               | 200%  | 50%                              |
| Nigeria       | 150%   | 80%                              | 150%  | 80%                              |
| Sénégal       | 30%  | 15%                              | 30%   | 49%                              |
| Sierra Leone  | 40%  | 20%                              | -   | -                                |
| Togo          | 80%  | (f)                              | 80%   | (f)                              |

- (a) ODC : Other duties and charges, inclut : le droit fiscal ; la TVA ; le timbre douanier  
(b) MFN : Most Favoured Nation  
(c) Pas de mention du contenant (emballage) sauf pour le Sénégal (> 25kg)  
(d) HS 2017. Pour le Sénégal et le Cap Vert, code 04022910 (avec sucre)  
(e) HS 2017. Inclus dans les préparations alimentaires. Pour le Libéria, 1901901000  
(f) «3% ; 200 FCFA/t indivisible ; 4%».

**Tableau n°7.** Engagements notifiés à l'OMC relatifs aux droits de douane consolidés et aux autres prélèvements à l'importation (D'après l'OMC)

## 2. LE TEC CEDEAO

La Cedeao met en œuvre une politique commerciale commune depuis 2015, laquelle a succédé à la politique commerciale commune que l'Uemoa instituée en 2000<sup>28</sup>. Le « *TEC (Tarif Extérieur Commun) Cedeao* » s'est ainsi substitué au « *TEC Uemoa* » dans les pays membres de l'Uemoa. Le TEC Uemoa comportait quatre niveaux de taxation correspondant à quatre catégories de produits. Le TEC Cedeao a pris comme base le TEC Uemoa, avec certaines modifications dans la catégorisation des produits. De plus, le TEC Cedeao inclut une cinquième bande tarifaire (catégorie 4) avec un droit de douane de 35 %. Elle vise à améliorer la protection de certains secteurs contre les importations d'origine extra-régionale.

Le tableau n°8 (trois premières colonnes) présente les cinq bandes tarifaires du TEC Cedeao et le traitement appliqué aux produits laitiers et à la poudre-MGV, cette dernière étant considérée comme une *préparation alimentaire* dans la classification douanière.

<sup>28</sup> L'Uemoa regroupe huit Etats de l'Afrique de l'Ouest (anciennes colonies françaises et Guinée Bissau). La Cedeao regroupe les pays de l'Uemoa et sept autres pays (pays anglophones et Cap Vert).

| Produits laitiers et poudre de lait réengraissée en matières grasses végétales        | Nomenclature tarifaire  | Catégories TEC Cedeao | APE                                   |
|---|---|-----------------------|---------------------------------------|
|   |   | Catégorie 0 (0%)      | Déjà libéralisé                       |
| Poudre de lait, en emballage de plus de 25 kg   | 0402101000 (<1,5%MG), 040211000 (>1,5%MG, non sucrée), 0402291000 (>1,5%MG, sucrée) |                       |                                       |
| Poudre MGV (préparation alimentaire), en emballage de plus de 12,5 kg                 | 19019010 (plus de 25kg), 19019020 (12,5 à 25kg)                                     |                       |                                       |
| Poudre de lait en emballages de moins de 25 kg pour pharmacie                         | 0402102100 (<1,5%MG), 040212100 (>1,5%MG, non sucrée), 0402292100 (>1,5%MG, sucrée) | Catégorie 1 (5%)      | Libéralisé en 5 ans (groupe A)        |
| Lactosérum  | 0404100000  |                       |                                       |
| Huiles de beurre et matières grasses de beurre  | 0405901000  |                       |                                       |
| Poudre de lait, en emballages de moins de 25 kg hors pharmacie                        | 040210... (écrémé) ? 040220...  | Catégorie 2 (10%)     | Exclu de la libéralisation (groupe D) |
| Lait concentré non sucré, en emballage de plus de 25kg                                | 0402911000  |                       |                                       |
| Lait et crème de lait (non concentré)   | 0401, inclus dans 0402990000 (sucré)  |                       |                                       |
| Fromages  | 0406  |                       |                                       |
| Lait concentré non sucré, en emballage de moins 25kg                                  | 0402911000  |                       |                                       |
| Lait concentré sucré  | Inclus dans 0402990000  | Catégorie 3 (20%)     | Exclu de la libéralisation (groupe D) |
| Beurre  | 0405100000  |                       |                                       |
| Poudre MGV (préparation alimentaire), en emballage de moins de 12,5 kg hors pharmacie | Inclus dans 19019099  |                       |                                       |
| Yaourts   | 040310  | Catégorie 4 (35%)     | Exclu de la libéralisation (groupe D) |

**Tableau n°8.** La classification des produits laitiers et dérivés dans les cinq bandes tarifaires du TEC Cedeao et l'impact de l'APE régional (Source : Conseil de l'Union européenne, 2014)

En plus des droits de douanes, d'autres taxes accompagnent le TEC à savoir la redevance statistique (1%), le prélèvement communautaire de solidarité de l'Uemoa (PCS, 1%) et le prélèvement communautaire de la Cedeao (PCC, 1%). On constate que le taux de protection de la région ouest-africaine pour la poudre de lait destinée au reconditionnement ou à la transformation (sacs > 25 kg pour la poudre de lait et sacs >12,5 kg pour la poudre MGV) est très faible (catégorie 1, 5 %). Ces poudres sont en effet considérées soit comme *des biens de première nécessité*, soit comme *des intrants spécifiques*. Il s'agit de la poudre destinée au reconditionnement en vue de la vente aux consommateurs ou à la transformation (reconstitution de lait liquide, yaourt et lait caillé). Le lactosérum et les huiles de beurre, destinées à être utilisées dans l'industrie alimentaire, rentrent également dans cette catégorie en tant qu'*intrants spécifiques*. Le lait concentré non sucré destiné au reconditionnement ou à la transformation (emballages de plus de 25kg) est légèrement plus taxé (10%).

Le taux appliqué pour la poudre de lait déjà conditionnée pour la vente (sacs < 25 kg) est plus élevé que la poudre en sacs de plus de 25kg, mais reste faible (catégorie 2, 10 %). Elle est donc

considérée comme *un produit intermédiaire*. Le taux est supérieur pour la poudre MGv en sacs de moins de 12,5kg (catégorie 3, 20%). Ce produit est donc considéré comme *un bien de consommation finale*.

Les taux de protection sont plus élevés pour le lait liquide, le beurre, le fromage, le lait concentré non sucré en emballage de moins de 25kg et le lait concentré sucré (catégorie 3, *biens de consommation finale*, 20 %), et d'une façon encore plus marquée pour le yaourt (catégorie 4, *bien spécifique pour le développement économique*, 35 %).

Ces droits de douane reflètent la volonté, d'une part de fournir aux consommateurs des aliments de base (et notamment la poudre de lait et la poudre MGv) bon marché, et, d'autre part, de favoriser la production locale de biens de consommation à partir d'intrants importés (en l'occurrence, la fabrication de produits laitiers à partir de poudre de lait et de poudre MGv) par rapport à des produits finis importés qui sont davantage taxés. Le fait que les importations à bas prix de poudre de lait et la poudre MGv pouvaient créer une concurrence avec la production laitière de la région n'a pas été considéré comme un élément décisif à l'heure de décider du niveau des droits de douane.

### 3. LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE)

L'Accord de Partenariat Economique (APE) régional entre d'une part l'Afrique de l'Ouest (pays de la Cedeao et Mauritanie) et, d'autre part, l'Union européenne est actuellement dans l'impasse, le Nigéria ne l'ayant pas signé. Le texte prévoit que les produits laitiers et la poudre MGv destinés à la vente aux consommateurs soient classés dans les catégories 2, 3 et 4 c'est-à-dire considérés comme des produits sensibles et donc exclus de la libéralisation (voir tableau n°8, quatrième colonne). Par contre, les produits de la catégorie 1, et notamment la poudre de lait et la poudre MGv utilisées pour le reconditionnement et la transformation, seraient amenés à être libéralisés en cinq ans (groupe A de l'APE). Selon nos interlocuteurs de la Commission européenne, lors des négociations, les pays de la Cedeao n'ont pas demandé que ces produits soient considérés comme des produits sensibles.

Dans le contexte de ralentissement des négociations de l'APE régional puis de blocage du processus de signature, deux Accords de Partenariat Economique dits intérimaires ont été négociés, signés et ratifiés entre d'une part l'Union européenne et d'autre part la Côte d'Ivoire et le Ghana. Ces accords sont désormais mis effectivement en œuvre. La première étape du démantèlement tarifaire a eu lieu respectivement en 2019 et 2021.<sup>29 30</sup> Concernant les produits laitiers, la libéralisation de la Côte d'Ivoire est semblable à celle prévue dans l'APE régional, avec cependant un processus de libéralisation plus accentué dans l'APE intérimaire que dans l'APE régional, puisque les importations de beurre et de fromages sont amenées à être libéralisées entre 2026 et 2029 dans le cadre de l'APE intérimaire, alors qu'il s'agit de produits dits sensibles dans l'APE régional. Concernant la poudre de lait, l'APE Côte d'Ivoire prévoit une libéralisation débutant dès 2019 (2019 à 2024 selon le produit), celle de la poudre MGv étant plus tardive (2024 à 2026). La libéralisation est par contre beaucoup plus marquée pour le Ghana puisqu'elle concerne l'ensemble des produits laitiers et de la poudre MGv, avec une libéralisation de la poudre de lait entière en emballages de plus de 25kg dès 2021 et de la poudre MGv en emballages de plus de 25kg en 2025-26. Les gains de compétitivité de la poudre reconditionnée ou transformée en Côte d'Ivoire et au Ghana et réexportés dans la région ouest-africaine devraient donc avoir commencé à se manifester. On voit ainsi que, à travers les APE intérimaires, c'est l'ensemble de la région qui est susceptible d'être affectée si, comme c'est le cas à notre connaissance, aucun mécanisme de taxation n'était mis en place en cas de réexportation vers le reste de la région de produits fabriqués en Côte d'Ivoire ou au Ghana avec des matières premières libéralisées dans le cadre des APE intérimaires.

<sup>29</sup> Levard Laurent et Kambou Sié, 2020.

<sup>30</sup> [https://www.eeas.europa.eu/ghana/european-union-and-ghana\\_en?s=101#66381](https://www.eeas.europa.eu/ghana/european-union-and-ghana_en?s=101#66381)

### 4. POLITIQUES FISCALES : LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (TVA)

Si les politiques fiscales sont du ressort des Etats, la Cedeao et de l'Uemoa ont émis des directives visant une harmonisation des législations en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)<sup>31</sup>. L'harmonisation concerne notamment :

- Les personnes morales et physiques assujetties. Il doit être noté que les importateurs sont assujettis à la TVA sur les produits qu'ils importent (la base de prélèvement étant constituée de la valeur des produits importés, y compris droits de douane et autres prélèvements à l'importation).
- Le seuil d'assujettissement correspondant à un chiffre d'affaire annuel compris entre 12 000 et 200 000 USD (directive Cedeao) ou entre 30 et 100 millions FCFA (directive Uemoa) pour les entreprises livrant des biens, avec, de plus, la possibilité d'instituer un régime réel simplifié pour les petites et moyennes entreprises et industries.
- Les produits exonérés de la TVA, notamment les produits du cru incluant les produits agricoles, les biens de première nécessité (liste établie par le Conseil de la Cedeao) et les intrants agricoles (idem), les Etats membres ne pouvant accorder d'autres exonérations ou exemptions (directive Cedeao). La directive Uemoa indique que sont exonérés les produits alimentaires non transformés et de première nécessité conformément à une liste fournie en annexe et sur laquelle figure le lait non transformé.
- Le taux, qui doit être compris dans une fourchette comprise entre 5 et 20% selon la directive de la Cedeao et entre 15% et 20% selon la directive de Uemoa. Dans le cadre de la Cedeao, les Etats ont la possibilité de fixer un taux réduit dont le champ et le taux sont déterminés par le Conseil des Ministres des pays membres. Dans le cadre de Uemoa, les Etats membres ont la faculté de fixer un taux réduit compris entre 5% et 10% et pour un nombre maximum de dix biens et services choisis sur une liste définie au niveau communautaire et incluant le lait manufacturé<sup>32</sup>.
- Le régime des déductions (déduction de la TVA payée par l'entreprise sur ses achats) et les cas de remboursement. Il n'est pas prévu de remboursement de TVA pour les entreprises qui ne sont pas elles-mêmes assujetties.

Sans préjuger des politiques menées dans les autres pays de la région, l'analyse de la situation dans les trois pays étudiés montre une diversité de situations. Ainsi :

- Au Burkina Faso, :
  - le taux de TVA est de 18%,
  - le seuil d'assujettissement obligatoire à la TVA est de 50 millions FCFA (régime normal d'imposition, les plus petites entreprises relevant du régime réel simplifié ou du régime de contribution des microentreprises)
  - le lait sous toutes ses formes, y compris la poudre de lait, est exonéré de la TVA. C'est également le cas dans les faits de la poudre MGv. Par contre, la TVA est perçue sur les yaourts.

<sup>31</sup> Cedeao, 2009, Uemoa 1998 et Uemoa, 2009.

<sup>32</sup> La liste comprend quatorze produits : 1) Biens : huiles alimentaires ; sucre ; lait manufacturé ; pâtes alimentaires ; aliments pour bétail et pour volaille ; poussins d'un jour ; farine de maïs, de mil, de millet, de sorgho, de riz, de blé et de fonio ; matériel agricole ; matériel informatique ; matériels de production de l'énergie solaire. 2) Services : prestations d'hébergement et de restauration fournies par les hôtels, les restaurants et organismes assimilés agréés et les prestations réalisées par les organisateurs de circuits touristiques agréés ; location de matériel agricole ; réparation de matériel agricole ; prestations réalisées par les entreprises dans le cadre des activités de pompes funèbres.

- Au Nigeria :
  - Le taux de TVA est de 7,5%,
  - Les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 25 millions NGN (19,7 millions FCFA) ne sont pas assujetties à la TVA,
  - Le lait sous toutes ses formes, y compris la poudre de lait, est exonéré de la TVA. C'est également le cas pour la poudre MGv (sauf pour les emballages entre 12,5 et 25kg). Par contre, la TVA est perçue sur les yaourts<sup>33</sup>.
- Au Sénégal :
  - le taux de TVA est de 18%,
  - les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions FCFA ne sont pas assujetties à la TVA (régime de la Contribution Globale Unique – CGU),
  - en plus du lait frais non transformé, le lait liquide issu de lait frais est exonéré de la TVA depuis trois ans. La TVA est perçue sur les autres produits laitiers ainsi que sur la poudre MGv.

## 5. L'OFFENSIVE RÉGIONALE POUR LA PROMOTION DU LAIT LOCAL

A la suite notamment de la mobilisation des acteurs de la campagne Mon lait est local et face à la dépendance croissante de la région vis-à-vis des importations de poudre de lait et de poudre MGv, la Cedeao a enclenché en 2018 un processus de définition d'une « *Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest* », déclinée en une stratégie et des plans d'investissements au niveau régional et national. Le document de stratégie régionale (dont la figure n°14 présente la logique générale) et le programme prioritaire d'investissement (PPI) régional ont été validés par les Etats membres de la Cedeao et diffusés en juin 2020.<sup>34</sup> L'offensive a pour objectif « *d'accompagner toutes les initiatives et stratégies de développement des chaînes de valeur du lait local dans l'espace CEDEAO* », afin de « *contribuer à la promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires en Afrique de l'Ouest* ».

Le document de stratégie analyse tout d'abord les enjeux et les défis des filières laitières ouest-africaines. Le contenu est extrêmement clair sur la responsabilité des politiques commerciales. Ainsi, après avoir fait le constat que « *les filières ouest-africaines sont de plus en plus submergées par les importations de produits laitiers, notamment de la poudre de lait réengraissée* », il attribue cette situation à « *la conjonction de trois facteurs* :

- *les tares des systèmes locaux de production* » (faible productivité, faiblesse et forte saisonnalité de l'offre domestique, difficulté de collecte, en lien avec l'extrême atomie de l'offre),
- *le laxisme des politiques commerciales qui consacrent une large ouverture du marché régional, avec un taux de protection très bas, notamment pour certains produits comme la poudre de lait. Cette ouverture du marché se traduit également par des importations massives de produits de qualité souvent douteuse,*
- *l'agressivité des multinationales, qui en quête de marché régional, installent des unités de transformation et des dispositifs de distribution qui reposent sur la poudre de lait importée comme matière première.* »

Sur la base de cette analyse, le document souligne la nécessité, notamment, de « *mettre en place des normes qui accordent une préférence communautaire aux produits intégrant du lait frais local* », ainsi que « *des mesures fiscales (fiscalités de porte et intérieures) favorables aux investissements [dans la filière lait local].* »

<sup>33</sup> Cependant, nous n'avons pas été en mesure de vérifier la perception effective de cette TVA, même dans les plus grandes enseignes de distribution (absence de la mention de la TVA sur les tickets de caisse).

<sup>34</sup> Cedeao, 2020-1 et Cedeao, 2020-2

Le document analyse ensuite les atouts, les opportunités et les leçons apprises des expériences en cours et définit la logique d'intervention de la stratégie, dont l'un des résultats attendus est que « *la fiscalité et les mesures de défense commerciale sur le lait et les produits laitiers et [que] les normes réglementaires (barrières non tarifaires) [soient] incitatives pour le développement des chaînes de valeur lait local* ».

Les différents axes stratégiques et composantes sont ensuite décrits. Au sein du quatrième axe stratégique (« *Promouvoir un environnement favorable à la promotion des chaînes de valeur de lait local* »), la première composante traite de « *la mise en place et l'application des mesures incitatives au développement de la filière laitière locale* ». Il y est proposé « *d'envisager de façon réaliste une politique fiscale incitative* » pour la promotion de la filière lait local. Il s'agit :

- D'une part de « *revoir la fiscalité de porte, notamment les droits de douanes, et l'assortir de mesures de défense commerciale appropriées. Cette action requiert une recatégorisation de tous les produits laitiers dans la cinquième bande à 35% du tarif extérieur commun de la CEDEAO* » ;
- D'autre part, « *d'adopter une fiscalité intérieure incitative : (i) baisse ou bonification des taux d'intérêt des crédits alloués aux porteurs d'initiatives, (ii) baisse ou exonération de TVA des produits locaux pour améliorer la compétitivité sur le marché régional* ».

Le Programme prioritaire d'investissements inclut quant à lui ces différents aspects (« *la baisse de la TVA sur des produits nationaux ou spécifiques* », « *augmentation du prix des produits importés au moyen de politiques commerciales* »).

Jusqu'à présent, l'Offensive régionale pour le lait a été peu soutenue par les acteurs de la coopération internationale. Divers appuis de la coopération internationale au secteur laitier sont mis en œuvre mais directement à l'échelle nationale, sans s'inscrire dans le cadre de la politique régionale de la Cedeao. L'Union européenne privilégie ainsi des projets nationaux plutôt qu'un appui à une dynamique régionale. Concernant le *Projet régional de Dialogue et d'Investissement pour le Pastoralisme et la Transhumance au Sahel et pour l'Afrique de l'Ouest* (PREDIP), l'Union européenne avait préféré garder la gestion directe du projet au moyen d'appels à projets se traduisant par un certain saucissonnage du projet sans liens avec la Cedeao. Le *Projet régional d'appui au pastoralisme* (PRAPS), centré sur le pastoralisme et financé par la Banque Mondiale, est quant à lui sous la responsabilité du CILSS et non de la Cedeao et est peu articulé avec l'Offensive régionale pour le lait. Ces modalités d'intervention de la coopération internationale ne semblent pas avoir contribué au renforcement d'une stratégie politique régionale en faveur de la filière lait local.

Cependant, la coopération suisse finance sur la période 2022-2026 vingt-trois projets en appui à l'Offensive par l'intermédiaire de la Cedeao. Ces projets doivent contribuer à la promotion de l'emploi des jeunes dans les filières laitières en Afrique de l'Ouest et au Tchad, pour une valeur de 7,3 millions USD. Par ailleurs, le *Projet d'appui à l'offensive lait local en Afrique de l'Ouest* (PAOLAO), qui devrait débuter début 2024 avec un appui de l'Agence Française de Développement (AFD) permettra, comme son nom l'indique, de soutenir spécifiquement l'Offensive régionale pour le lait local.

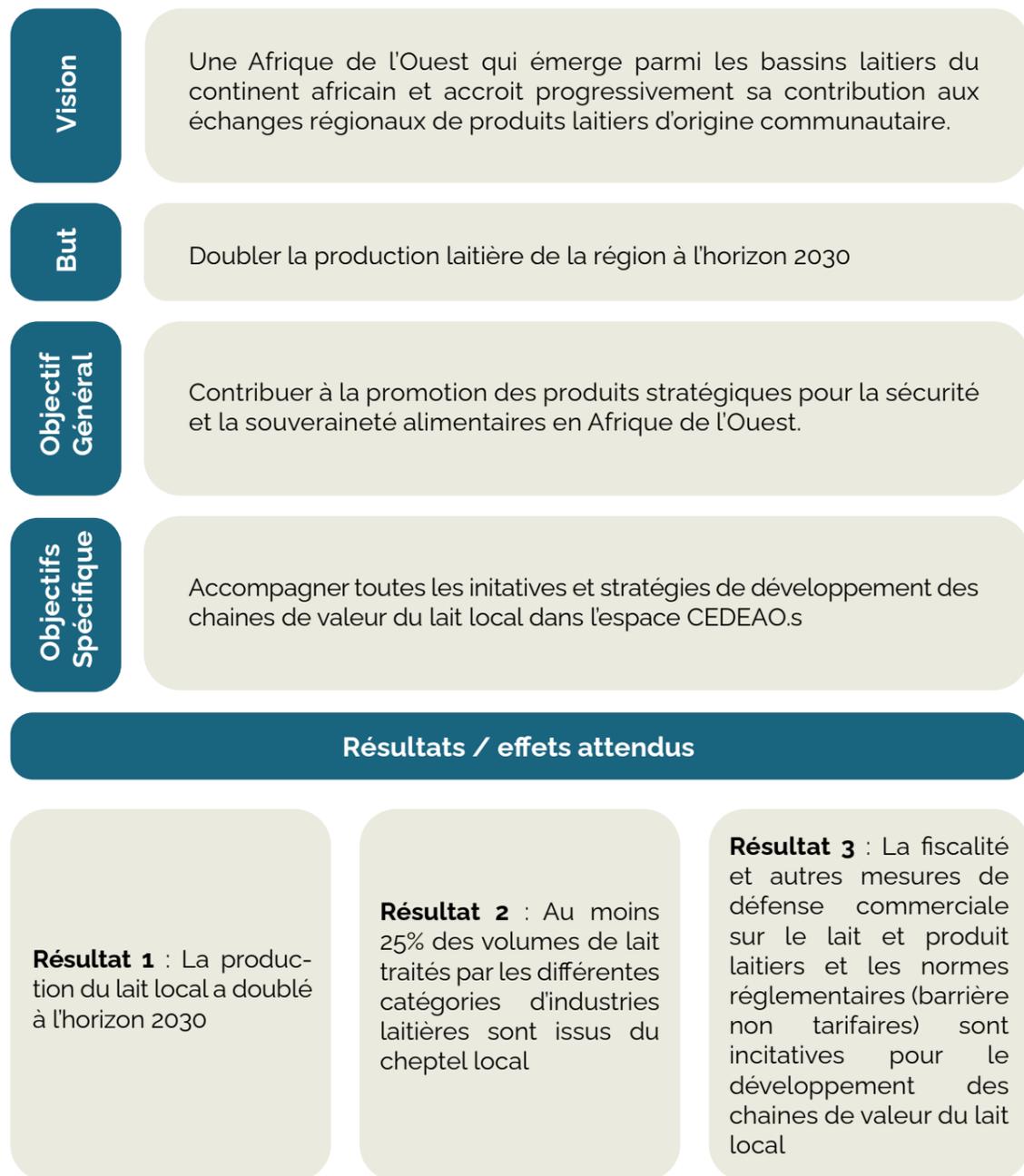


Figure n°14. Logique générale de la stratégie de l'Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest

## V. LE CADRE THÉORIQUE JUSTIFIANT LA MOBILISATION DE POLITIQUES FISCALES ET DE DÉFENSE COMMERCIALE

La science économique et l'expérience historique nous enseignent que tout accroissement de la demande et des prix offerts aux producteurs constitue un puissant encouragement pour que ceux-ci augmentent les volumes de production (élasticité de la production par rapport au prix), à condition qu'ils en aient la possibilité technique et économique. A l'encontre de discours parfois entendus qu'il suffirait en Afrique de l'Ouest de se concentrer exclusivement sur l'appui direct aux différents acteurs de la filière (producteurs, collecteurs, transformateurs) dans leur activité productive (appui technique, approvisionnements, investissements, trésorerie), c'est donc **simultanément** qu'il importe d'apporter cet appui direct et de créer les conditions d'un accroissement de la demande et des prix offerts aux éleveurs. L'amélioration de la productivité peut, par la suite, permettre une diminution du coût de revient unitaire du lait et des produits laitiers et une baisse de leur prix.

Les politiques influant sur les prix, et notamment sur les **prix relatifs entre produits importés et produits locaux**, font partie de l'ensemble des politiques susceptibles d'accroître la demande et la production, et donc promouvoir la filière lait local en Afrique de l'Ouest. Il s'agit notamment des **politiques commerciales et des politiques fiscales**.

### 1. EFFETS D'UNE MODIFICATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

La politique commerciale –notamment le niveau du Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEDEAO– influence le prix des divers produits laitiers et dérivés importés par les pays de l'Afrique de l'Ouest : prix aux consommateurs, mais aussi prix aux transformateurs dans le cas de la poudre importée (poudre de lait entière ou poudre MGVI). Lorsque la politique commerciale vise à protéger les productions locales par rapport aux importations, on parle de politique de défense commerciale. Un accroissement du TEC peut avoir différents types d'effets, directs ou indirects :

- **Effets directs** pour les consommateurs et les transformateurs :
  - L'augmentation du prix aux consommateurs se traduit par une baisse du pouvoir d'achat de ces derniers.
  - Les effets de la hausse du prix de la poudre de lait achetée par les transformateurs dépendent des décisions de ces derniers : soit ils transmettent la hausse de prix au niveau des distributeurs et consommateurs (dans ce cas, pas d'effet direct sur la marge des transformateurs), soit ils ne transmettent pas cette hausse (ou ne la transmettent que partiellement) et ils diminuent leurs marges.
- **Effets indirects** pour la filière lait local :
  - Résultant de **choix au niveau de la consommation** :
    - Les consommateurs peuvent diminuer le volume de consommation de produits importés (élasticité de la demande par rapport au prix) et choisir de substituer partiellement des produits importés par des produits locaux, de façon à maintenir leur pouvoir d'achat.
    - La hausse du prix aux consommateurs des produits importés se répercute alors partiellement sur le prix de produits équivalents ou substituables issus de la filière lait local (phénomène résultant de la concurrence entre produits).
  - Résultant de **choix au niveau de la transformation** :
    - Suite à une hausse du prix de la poudre importée, le transformateur peut choisir de la substituer par du lait local.
    - Pour cela, le transformateur peut augmenter le prix du lait acheté aux éleveurs, de façon à les encourager à accroître les volumes de production et des volumes collectés.

L'accroissement du TEC sur la poudre importée (qui peut être différencié selon les produits) peut ainsi être utilisé comme un des moyens de soutenir la filière lait local, que ce soit pour :

- **Accroître la demande**, tant de la part des consommateurs que des transformateurs, de produits issus de la filière lait local, car ceux-ci deviendraient plus compétitifs par rapport aux poudres importées et aux produits qui en sont issus.
- **Accroître la rémunération des acteurs de la filière lait local**, et notamment les éleveurs, du fait à la fois de l'augmentation des volumes, mais aussi d'un effet indirect de l'accroissement de la demande des produits de cette filière. L'amélioration du prix à la production peut se traduire par un accroissement de leur intérêt et de leur capacité à investir dans l'augmentation et l'amélioration de la production (élasticité de la production par rapport au prix).

L'accroissement du niveau du TEC affecterait une partie des consommateurs pauvres. Il convient cependant de distinguer les consommateurs pauvres en milieu urbain, qui seraient affectés négativement, des consommateurs pauvres en milieu rural où le taux de pauvreté est bien plus élevé (par exemple, pour le Sénégal, 53,6%, contre 19,8% en milieu urbain)<sup>35</sup> et où la situation serait contrastée. En effet, en milieu rural, l'impact dépendrait de leur situation des ménages : il serait négatif s'ils sont acheteurs nets de produits laitiers, neutre s'ils se contentent de consommer les produits laitiers qu'ils produisent, ou bien positif s'ils vendent une partie des produits laitiers qu'ils produisent.

Par ailleurs, la mesure de **suspension temporaire du TEC** en cas de forte hausse des prix mondiaux permet de compenser totalement ou partiellement les effets de telles hausses et d'en protéger ainsi les consommateurs. A l'inverse, une **mesure de sauvegarde consistant à accroître temporairement le TEC** en cas de forte baisse du prix mondial permet d'éviter une aggravation de la concurrence par rapport à la filière lait local et une transmission de la baisse au prix payé aux éleveurs.

## 2. EFFETS D'UNE MODIFICATION DE LA POLITIQUE FISCALE

Les politiques fiscales, et notamment l'application de la TVA sur les produits laitiers<sup>36</sup>, sont des politiques nationales, même s'il existe un cadre communautaire visant à une certaine harmonisation au niveau des pays de l'Uemoa et de la Cedeao.

La TVA est un impôt sur la consommation. Le consommateur paie, en plus du prix « Hors taxe », un montant correspondant à la TVA.

Un acteur économique intermédiaire (importateur, transformateur, distributeur) assujéti à la TVA collecte donc pour le compte de l'Etat de la TVA (TVA appliquée aux produits qu'il vend). Mais, dans le même temps, il paie à ses fournisseurs de la TVA sur les moyens de production qu'il achète (matière première, matériels et intrants qu'il achète). Il doit donc reverser à l'Etat la différence entre la TVA collectée et la TVA payée : pour calculer ce montant qu'il doit reverser à l'Etat, il déduit la TVA payée (TVA déduite) à la TVA collectée. Généralement, lorsqu'un acteur économique n'est pas assujéti à la TVA, il n'est pas remboursé de la TVA qu'il a payée (il n'y a pas de déduction).

La TVA est habituellement également appliquée aux produits importés : l'importateur de biens (par exemple la poudre importée ou les autres intrants-emballages, ferments, colorants- et les équipements utilisés par les transformateurs) paie la TVA à l'Etat.

Dans la région ouest-africaine, la fiscalité appliquée aux produits laitiers présente une certaine diversité (voir partie IV).

<sup>35</sup> ANSD, 2021.

<sup>36</sup> Nous parlons donc ici de fiscalité intérieure, la taxation des importations (politique commerciale) constituant également une forme de fiscalité (fiscalité de porte).

L'exonération de la TVA sur les produits issus de lait local peut avoir **différents types d'effets directs ou indirects** selon la manière dont les acteurs s'en saisissent :

- Si la suppression de la TVA est **répercutée sur le prix aux consommateurs**, elle se traduit ou peut se traduire par :
  - une hausse de pouvoir d'achat ;
  - un accroissement de la demande de produits issus de la filière lait local (élasticité de la demande par rapport au prix), avec une possible substitution aux dépens des produits issus des filières d'importation ;
  - Un ajustement à la hausse du prix des produits issus de la filière lait local (suite à l'accroissement de la demande), qui vient atténuer l'effet-prix de la suppression de la TVA.
- Si elle n'est pas (ou seulement partiellement) répercutée au consommateur, la suppression de la TVA :
  - permet d'améliorer la marge des acteurs économiques qui facturent la TVA, et notamment les transformateurs de lait local, ce qui renforce l'attractivité de cette activité de transformation ;
  - peut alors encourager les transformateurs à substituer la poudre importée par du lait local et à améliorer le prix payé aux éleveurs pour garantir un approvisionnement accru.

L'exonération de la TVA sur les produits issus de la filière lait local peut donc être utilisée comme un des outils pour promouvoir la filière lait local.

## 3. EFFETS COMBINES D'UNE MODIFICATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET DE LA POLITIQUE FISCALE

Une évolution en parallèle de la politique commerciale (hausse du TEC) et de la politique fiscale (exonération de la TVA sur les produits issus du lait local) peut également être envisagée de façon à améliorer l'efficacité de ces politiques et compenser certains effets négatifs. En effet :

- les deux mesures contribuent toutes les deux à améliorer la compétitivité du lait local par rapport aux poudres importées (effet cumul) ;
- la suppression de la TVA peut compenser l'effet négatif de la hausse de TEC sur le pouvoir d'achat des consommateurs (effet compensation) ;
- la hausse du TEC peut compenser l'effet négatif de la suppression de la TVA sur les recettes budgétaires (effet compensation).

## 4. EFFETS DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES AUX IMPORTATIONS

Diverses modalités de restrictions quantitatives aux importations peuvent être mises en œuvre :

- **L'interdiction des importations de poudre MG** se traduirait par une substitution par d'autres produits : poudre de lait entière, poudre de lait écrémée ou lait local. Le prix de la poudre de lait entière et du lait local étant plus élevé que la poudre MG, il s'en suivrait une augmentation des prix aux consommateurs. L'accroissement de la demande de lait local se traduirait par une augmentation de son prix.
- **La subordination des importations de poudre à l'intégration par les transformateurs de lait local dans leurs approvisionnements** se traduirait par un accroissement de la demande de lait local et de son prix et par une réduction des importations de poudre. L'ampleur des effets dépendrait du taux d'utilisation de lait local exigé.

## VI. LE POSITIONNEMENT DES DIFFÉRENTS ACTEURS

### 1. LES ACTEURS OUEST-AFRICAINS

Les choix relatifs au TEC actuel concernant les produits laitiers reflètent la volonté des **dirigeants ouest-africains** :

- d'une part, de favoriser la compétitivité des industries de transformation laitière utilisant de la poudre importée face aux importations de produits finis (auxquels s'appliquent des droits de douane plus élevés),
- d'autre part, de fournir une alimentation de base à bas prix aux consommateurs.

Il ne semble pas qu'une plus forte protection du marché régional face aux importations de poudre de lait en vrac n'ait été envisagée au moment de la mise en œuvre du TEC. De même, ce produit n'a pas été proposé comme produit sensible par les pays ouest-africains au moment de la négociation des Accords de Partenariat Economique (APE) avec l'Union européenne. Il en va de même pour la poudre MG, sachant que les importations de ce type de produit n'avaient alors pas pris l'ampleur qu'elles ont aujourd'hui et qu'il n'existait pas forcément une pleine conscience dans les sphères politiques qu'il s'agissait d'un produit différent de la poudre de lait et que son coût d'importation était bien moins élevé que le coût de cette dernière.

Les discussions engagées à l'occasion de l'*Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local* de la Cedeao ont fait émerger la question de la faible protection qui est mentionnée en tant que telle dans le document de stratégie régionale (voir partie IV, sous-partie 5). Le contenu de cette stratégie met en évidence une forte prise de conscience des dangers de la concurrence des importations de poudres pour la sécurité et la souveraineté alimentaire et une volonté politique d'y remédier de la part des Etats de la région.

Par ailleurs, après dix ans de mise en œuvre du TEC Cedeao, une révision est envisagée en 2024. Les orientations du document de la Cedeao qui viennent d'être mentionnées pourraient laisser penser qu'il existe un consensus parmi les décideurs politiques pour des mesures ambitieuses en matière de politique commerciale et fiscale. Cependant, il faut s'attendre à des négociations sur le sujet. Il est probable que la situation ne soit pas aussi tranchée et que des réticences existent pour de tels changements, tant au sein de la Cedeao que des responsables politiques nationaux, avec des positionnements différents selon les pays. Outre le fait que les responsables de certains pays peuvent avoir tendance à considérer que les bienfaits du libre-échange sont supérieurs à ses inconvénients et que l'Afrique de l'Ouest n'a pas nécessairement vocation, compte-tenu de ses avantages comparatifs, à produire du lait pour l'ensemble de la population, les principaux arguments entendus ont trait :

- à la crainte d'effets négatifs pour le pouvoir d'achat des consommateurs,
- à l'idée que, de toutes façons, la production régionale n'est pas suffisante pour couvrir les besoins des consommateurs et qu'il est donc nécessaire d'importer massivement de la poudre,
- aux interrogations sur la faisabilité technique et politique de mesures de politiques commerciales et fiscales. Concernant la faisabilité technique, il s'agit de la question de la différenciation de la TVA selon le type de produit, ou encore de la possibilité effective de subordonner l'octroi de licences d'importation à des transformateurs en fonction de leurs engagements à collecter du lait local, alors qu'une bonne partie des importations n'est pas réalisée par les transformateurs eux-mêmes. Concernant la faisabilité politique, il s'agit principalement de la nécessité d'un accord régional pour rehausser le TEC et des risques de contradiction avec les engagements pris à l'OMC.

Quant aux mesures impliquant des restrictions quantitatives (interdiction de l'importation de poudre-MG, subordination des importations à l'utilisation par les transformateurs d'une certaine quantité de lait local), certaines sont déjà mises en œuvre au Nigeria où pour obtenir des licences d'importation, les industriels importateurs doivent démontrer qu'ils investissent dans l'intégration de lait local dans la production. Il n'y a pour l'instant pas d'objectifs et d'exigences quantitatives en matière d'intégration, mais cette question est présente dans l'agenda politique du pays. Il ne semble pas que cela soit véritablement le cas dans les autres pays de la région, mais les entretiens réalisés au Sénégal et au Burkina Faso montrent un fort intérêt pour ce type de mesures

Concernant **les acteurs économiques**, ce sont avant tout les organisations d'agriculteurs et d'éleveurs (au niveau régional, l'APES, RBM et le ROPPA) ainsi que les mini-laiteries et certains acteurs industriels utilisant du lait local ou en approvisionnement mixte qui se sont mobilisés dans le cadre de la campagne *Mon lait est local et le la Plateforme pour la promotion du lait local* pour demander une amélioration de la protection commerciale et des mesures fiscales favorables au lait local. Des mini-laiteries permettant de générer des emplois pour des femmes sont particulièrement engagées. Ces acteurs économiques ont été soutenus par diverses organisations de la société civile, comme l'ONG Oxfam.

Concernant les industriels utilisant de la poudre importée, et notamment les multinationales européennes et leurs filiales, ils considèrent qu'une hausse du TEC sur la poudre importée nuirait à leur compétitivité. Ils ne sont globalement pas favorables à des mesures de restrictions quantitatives des importations, car ils estiment que la production locale de lait est insuffisante. Ils argumentent que toute augmentation du coût de la matière première serait répercutée sur le prix aux consommateurs. Cette augmentation dans un contexte de forte inflation pourrait mener à une diminution de la demande, à de la contre-bande et à la substitution de la poudre par des produits à base végétale moins coûteux (MG et fromage à base de soja). Le représentant d'une entreprise multinationale nous a exprimé que les politiques de développement de la filière devraient se concentrer sur le développement de la productivité de la production de lait et sur la mise en place d'infrastructures. Ces investissements devraient se faire par des partenariats public-privés. Les entreprises multinationales tout comme les importateurs ont, compte tenu de leur pouvoir économique, une souvent une forte capacité d'influence sur les décisions politiques, même si, comme le mentionne Roger Blein, ils interviennent essentiellement comme des « acteurs cachés » ayant « une forte capacité de négociation, mais dans des cercles non transparents »<sup>37</sup>.

Les positions des entreprises multinationales en défaveur de politiques commerciales plus protectrices et souveraines peuvent être relayées par les Etats dont elles sont originaires et par certaines institutions internationales. Le cas du Nigeria montre cependant que, face à une volonté politique, les industriels et les entreprises multinationales peuvent être disposés à engager des discussions pour assumer une responsabilité en termes de collecte et de transformation de lait local. En réalité, si la solution de facilité pour les entreprises laitières est de s'approvisionner à bas prix en poudre importée, l'existence d'un véritable potentiel de développement de la production laitière locale et d'une industrie rentable de transformation de cette dernière pourrait les amener à s'éloigner de cette solution de facilité pour une partie du moins de leurs approvisionnements.

### 2. LES ACTEURS EUROPÉENS

**Les industries laitières européennes**, y compris les coopératives, se positionnent avant tout en fonction de leurs intérêts économiques. De ce point de vue, le marché ouest-africain représente un débouché amené à se développer du fait de la croissance démographique. Les acteurs européens sont bien placés pour accroître leurs exportations sur ce marché, grâce notamment au développement de la fabrication de poudre MG qui permet de diminuer considérablement le coût (le coût d'obtention de la poudre MG est en moyenne inférieur de 30% à celui de la poudre

<sup>37</sup> Blein Roger et al., 2021.

de lait entière), tout en bénéficiant d'une bonne valorisation de la matière grasse du lait sous forme de beurre. La majeure partie des entreprises laitières produisent aujourd'hui de la poudre MG. Ceci constitue un moyen de résoudre le déséquilibre structurel existant sur le marché mondial entre la demande de matière grasse laitière (le beurre) et les protéines du lait. Alors qu'il n'existe pas de problème de valorisation de la matière grasse, les opérateurs, partout dans le monde cherchent des débouchés pour les protéines, notamment la poudre de lait écrémée. Alors qu'il y a quinze ans, la valeur du lait était constituée à 60% par les protéines et à 40% par la matière grasse, le rapport s'est désormais inversé. Ceci est lié à la réhabilitation de la matière grasse animale, alors qu'elle avait été longtemps décriée par le corps médical.

La pression des organisations de la société civile et le plus généralement les évolutions sociétales ont amené depuis plusieurs années les entreprises à prendre des engagements en matière de responsabilité sociale et environnementale (RSE). En France, l'interprofession laitière (Centre national interprofessionnel de l'économie laitière, CNIEL) qui rassemble les éleveurs, les industriels privés et coopératifs et les distributeurs, a élaboré une stratégie de responsabilité sociale et environnementale (RSE) dans le cadre de l'élaboration d'un plan de filière suite aux Etats généraux de l'alimentation (EGA) de 2017. L'un des engagements de la stratégie RSE porte sur « l'exportation responsable », c'est-à-dire ne rentrant pas en concurrence avec la production locale des pays importateurs. Il s'agit plus particulièrement de prioriser l'exportation de produits à haute valeur ajoutée, moins susceptibles de concurrencer la production locale. Le sujet a été porté par des professionnels (éleveurs et coopératifs) ayant par ailleurs un engagement associatif. Ceci étant dit, la stratégie RSE du CNIEL constitue un engagement collectif, mais n'est pas de nature contraignante vis-à-vis de chacun de ses membres. De fait, aucune entreprise, que ce soit en France ou dans les autres pays européens, ne semble se poser la question de la concurrence de ses exportations vis-à-vis de la production locale. Lorsque la dimension internationale de la RSE est présente, c'est plus en termes d'appui au développement de la production laitière dans les pays du Sud que de responsabilité par rapport aux exportations elles-mêmes. La production et l'exportation de poudre MG sont en effet considérées comme un moyen de répondre aux besoins des consommateurs avec des produits sains et bon marché.

Ainsi, certaines entreprises mettent en œuvre, dans les pays du Sud où ils sont présents, une stratégie de développement des approvisionnements locaux. C'est le cas par exemple de Friesland Campina (Pays-Bas) ou d'Arla (Danemark) au Nigeria sous la pression des pouvoirs publics, mais également de Friesland Campina en Côte d'Ivoire dans le cadre d'un accord avec le gouvernement ivoirien, ou encore de Danone au Sénégal avec un partenariat avec la Laiterie du Berger<sup>38</sup>. En France, dans la continuité de l'élaboration de sa stratégie RSE, le CNIEL a engagé un partenariat avec le CIRAD en vue de financer un travail de recherche d'une doctorante afin de faire un état des lieux sur la question des exportations responsables de produits laitiers, en vue d'organiser dans un deuxième temps une concertation sur le sujet.

Au début des années 2010, on a assisté à un rapprochement entre **les organisations agricoles européennes** qui plaident pour une politique de maîtrise des productions et de régulation des prix du lait (European Milk Board - EMB, Via Campesina Europe), les **ONG de solidarité internationales** (Oxfam, SOS Faim, CFSI, etc.) et **des organisations d'agriculteurs et éleveurs ouest-africains** (ROPPA, APSS, RBM). Il s'agissait de développer une action de plaidoyer mettant en évidence que les problèmes des uns et des autres étaient liés. En effet, la concurrence exercée par les exportations européennes à bas prix sur les marchés des pays du Sud résulte largement des insuffisances ou de l'absence de politique de régulation du marché européen et des aides découplées de la PAC (qui se traduisent par un dumping déguisé à l'exportation), éléments constituant également des facteurs de fragilisation des éleveurs laitiers européens<sup>39</sup>. Cette dynamique de collaboration s'est renforcée avec la fin des quotas laitiers. La question des

<sup>38</sup> Voir Afdi, 2023.

<sup>39</sup> La question de la cohérence de la PAC avec le développement des agricultures paysannes des pays du Sud a notamment été développée dans le rapport Levard Laurent et Martin Garcia Irene, 2019, avec les exportations laitières comme l'une des questions analysées.

exportations de poudre-MG a été découverte chemin faisant et un plaidoyer a été mené auprès des instances européennes pour que, au minimum, une nouvelle nomenclature des exportations soient mise en place afin de distinguer ces exportations de celles de véritable poudre de lait. En lien avec la Commission développement du Parlement européen, où **quelques députés**, appartenant notamment au groupe des Verts, se sont mobilisés sur la question, un rapport a été produit dans le cadre de la commission paritaire UE-pays ACP. Une grande réunion a été organisée en 2020 à Bruxelles avec la Commission européenne, où celle-ci a reconnu la nécessité d'une plus grande transparence sur les exportations de poudre MG. Une nouvelle nomenclature a bien été mise en place.

Le plaidoyer de la société civile a également porté sur les APE intérimaires qui consacrent une suppression totale de la faible protection qui existait sur la poudre de lait et sur la poudre MG. Par ailleurs, les organisations de la société civile européenne ont réclamé la mise en place d'un mécanisme de plainte des organisations des pays du Sud en cas d'effets négatifs des politiques européennes, sans résultat à ce jour. Un travail a également été réalisé au niveau du Parlement européen qui a permis des avancées en matière de transparence sur les interventions portant sur les stocks. Les ONG demandent également que soit reconnu par l'Union européenne l'existence de pratiques de dumping du fait des aides de la PAC. Les ONG européennes impliquées dans le plaidoyer sur la question du lait en lien avec la campagne ouest-africaine *Mon lait est local* sont regroupées dans la coalition *N'exportons pas nos problèmes*.

Concernant **la Commission européenne**, il existe au sein de Direction Générale des Partenariats Internationaux (DG INTPA) une forte préoccupation sur la cohérence des politiques publiques avec le développement et une conscience de l'enjeu d'un développement de la filière lait local en Afrique de l'Ouest et de la concurrence exercée par les importations de poudre MG d'origine européenne. Cependant, il est mis en avant que ceci concerne avant tout les Etats ouest-africains : la poudre MG et les produits qui en sont issus y sont commercialisés à bas prix du fait de la faible protection et ils y sont souvent présentés abusivement comme des produits laitiers, ce qui n'est pas le cas au sein de l'Union européenne. Notamment au moment des négociations sur les APE, les Etats ouest-africains n'ont jamais posé la question du lait sur le plan politique. Ils n'ont notamment pas proposé que la poudre de lait et la poudre MG soient incluses dans la liste des produits sensibles. Dans certains pays, la TVA sur la poudre importée n'est même pas perçue. Ce n'est pas à la Commission européenne de se substituer à eux dans la défense de leurs filières locales et à mettre le sujet sur la table, d'autant plus que le mandat de la Commission est également de défendre les entreprises européennes dans un contexte de forte concurrence avec les entreprises d'autres pays (Chine, etc.). Si les Etats ouest-africains décidaient à l'avenir de mettre la question du lait à l'agenda des discussions, la Commission européenne serait tout-à-fait disposée à en discuter et à appuyer des décisions politiques en faveur du lait local. Concernant l'Offensive régionale sur le lait, nos interlocuteurs de la DG INTPA nous ont également précisé qu'il n'existait pas de soutien financier de la part de l'Union européenne, car la Cedeao n'en avait pas fait la demande.

Pour certains représentants de la DG Agriculture et développement rurale de la Commission, la croissance des exportations européennes à bas prix n'est pas considérée comme un problème mais comme un élément permettant de fournir une alimentation à bas prix aux consommateurs, et donc un facteur de sécurité alimentaire. Les exportations européennes ne constituent pas un problème mais un élément de solution au service des consommateurs. L'huile de palme importée par les pays sous forme de poudre MG ne représente qu'une très faible partie des importations d'huile de palme de la région. Les problèmes du secteur laitier ouest-africains sont des problèmes structurels et ce ne sont pas les exportations européennes qui constituent un frein à son développement. Les pays africains devraient d'abord investir dans le développement du secteur laitier, notamment sur la base de leurs engagements de Malabo de consacrer 10% du budget à l'agriculture. Les investisseurs européens peuvent contribuer à ces investissements. Nos interlocuteurs de la DG Agriculture pensent ainsi que « *les intérêts des consommateurs et*

des industriels ouest-africains n'ont pas été pris en compte par les promoteurs de la campagne *N'exportons pas nos problèmes* ». La notion de dumping est contestée au nom du fait que les aides découplées sont des aides reconnues par l'OMC comme aides de la boîte verte, c'est-à-dire sans effets de distorsion sur les marchés. Certains représentants de la DG Agriculture et développement rurale se montre par ailleurs soucieux de la compatibilité d'éventuelles mesures des pays africains (et notamment les mesures non tarifaires du Nigeria) dans le cadre de l'Offensive régionale sur le lait avec leurs engagements auprès de l'OMC. Concernant la création d'un code douanier spécifique pour les mélanges de lactosérum et de poudre MG, de façon à les différencier de la poudre MG, nos interlocuteurs n'étaient pas trop favorables, argumentant qu'une telle décision devait être prise au regard de la proportionnalité entre la mesure et l'effet attendu. Or, dans le cas présent, l'objectif attendu ne serait pas lié par exemple à l'instauration de droits de douanes spécifiques, mais juste à obtenir une information statistique, ce qui ne justifie pas la mesure. Si une telle différenciation devait être faite, cela devrait être sur la base de la teneur en protéines.

Nous n'avons pas pu rencontrer la DG Trade dans le cadre de cette étude, mais des échanges antérieurs réalisés dans le cadre d'autres études révèlent également le peu de reconnaissance de l'existence de problèmes liés aux exportations européennes. Ajoutons que, à l'occasion d'un séminaire organisé sur les APE par Coordination Sud, le représentant de la Commission européenne avait déclaré que l'Union européenne n'avait pas d'intérêts offensifs à défendre dans le cadre des négociations sur les APE pour le domaine agricole, mis à part le cas de l'Afrique du Sud<sup>40</sup>.

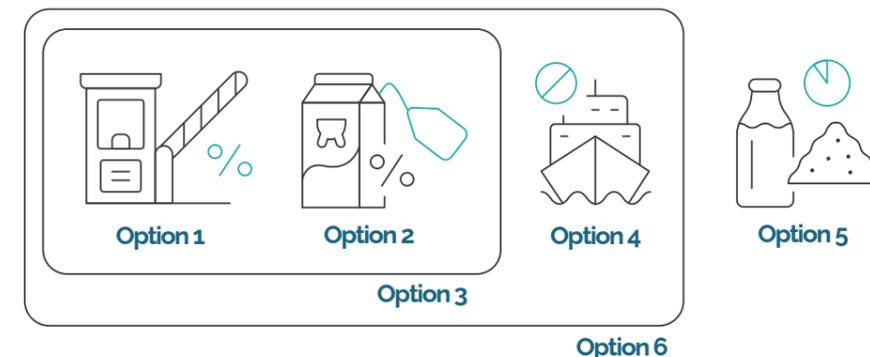
Concernant les impacts environnementaux liés à l'utilisation d'huile de palme pour la fabrication de poudre MG, les instances européennes ne considèrent pas que cette matière première constitue un problème en soi. Ils estiment que la nouvelle législation sur la déforestation importée permettra à l'avenir de n'importer que de l'huile de palme produite dans des conditions acceptables. Soulignons par ailleurs que l'Union européenne finance chaque année des actions de promotion des exportations européennes. La promotion des exportations des poudres européennes de lait et MG sur les marchés ouest-africains a ainsi bénéficié de financements publics européens.

<sup>40</sup> Levard Laurent et Bigot Amélie, 2014.

## VII. ANALYSE D'OPTIONS POSSIBLES DE POLITIQUES DE DÉFENSE COMMERCIALE ET DE POLITIQUES FISCALES

### 1. LES OPTIONS ÉTUDIÉES

Six options de politiques commerciales et fiscales (y compris options combinant diverses mesures) ont été retenues dans le cadre de cette étude.



La hausse du TEC sur la poudre importée et la baisse ou suppression de la TVA sur les produits laitiers transformés issus de lait liquide (et donc, de fait, de lait local) qui avaient été défendus par les acteurs de la campagne *Mon lait est local*<sup>41</sup>, sont explicitement mentionnés dans les orientations de l'*Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest* (voir partie IV, sous-partie 5). Ces outils ont par ailleurs été mis en évidence dans de précédentes études comme des outils potentiellement efficaces en matière d'amélioration de la compétitivité du lait local, surtout s'ils sont combinés<sup>42</sup>. En matière de protection tarifaire, ces études ont également mis en évidence l'intérêt de traiter de façon différente la poudre de lait entière et la poudre MG, car la concurrence de cette dernière est beaucoup plus forte que celle de la première. Le Sénégal a quant-à-lui déjà appliqué une mesure de suspension de la TVA sur le lait pasteurisé issu de lait local.

D'autre part, la volatilité des prix sur les marchés mondiaux justifie l'existence de davantage de flexibilité dans l'application de la politique commerciale, avec un dispositif de sauvegarde :

- Sauvegarde de la sécurité alimentaire des consommateurs, avec une suspension temporaire du TEC en cas de forte hausse des prix mondiaux,
- Sauvegarde des acteurs de la filière lait local (éleveurs et transformateurs) avec une protection temporaire complémentaire en cas de forte baisse des prix mondiaux.

Les acteurs de la campagne *Mon lait est local* ont également défendu le principe d'une telle flexibilité<sup>43</sup>.

C'est pourquoi l'étude s'est d'abord intéressée aux trois options suivantes :

- **Option 1** : hausse du TEC sur la poudre importée, en différenciant la poudre de lait entière (10%) et la poudre MG (35%), et avec un dispositif de suspension temporaire de la taxation en cas de forte hausse des prix mondiaux et un dispositif temporaire de sauvegarde en cas de forte baisse des prix mondiaux. Pour les simulations, nous avons retenu la proposition de flexibilité présentée dans le tableau n°9, mais d'autres possibilités sont envisageables.

<sup>41</sup> Campagne *Mon lait est local*, 2019.

<sup>42</sup> Levard Laurent et al, 2019 ; Levard Laurent et Dr Dia Serigne Moussa, 2021.

<sup>43</sup> Campagne *Mon lait est local*, 2019.

|                        |                              | Prix mondial                   |                                  |                                     |                                   |                             |
|------------------------|------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
|                        |                              | Plus de 30% le prix moyen      | Entre +15% et +30% le prix moyen | Prix moyen +/-15%                   | Entre -30% et -15% le prix moyen  | Moins de -30% le prix moyen |
| Poudre de lait entière | Plus de 4200 €/t             | 3700-4200€/t                   | 2700-3700€/t                     | 2300-2700€/t                        | Moins de 2300€/t                  |                             |
|                        | Sauvegarde des consommateurs |                                |                                  | Sauvegarde de la filière lait local |                                   |                             |
|                        | Suspension intégrale du TEC  | Suspension de la moitié du TEC | TEC de base                      | 1,5 fois la protection de base      | Doublage de la protection de base |                             |
|                        | 0%                           | 5%                             | 10%                              | 15%                                 | 20%                               |                             |
| Poudre MG              | Plus de 2600 €/t             | 2300-2600€/t                   | 1700-2300€/t                     | 1400-1700€/t                        | Moins de 1400€/t                  |                             |
|                        | Sauvegarde des consommateurs |                                |                                  | Sauvegarde de la filière lait local |                                   |                             |
|                        | Suspension intégrale du TEC  | Suspension de la moitié du TEC | TEC de base                      | 1,5 fois la protection de base      | Doublage de la protection de base |                             |
|                        | 0%                           | 17,5%                          | 35%                              | 52,5%                               | 70%                               |                             |

**Tableau n°9.** Dispositif de flexibilisation du TEC inclus dans les options 1, 3 et 6

- **Option 2 :** Suppression de la TVA sur les produits laitiers transformés issus de lait frais.
- **Option 3 :** Combinaison de l'option 1 (hausse TEC et dispositifs de flexibilité) et de l'option 2 (suppression TVA sur les produits issus de lait frais).

Dans le cadre de la Politique nationale laitière du Nigeria<sup>44</sup>, deux mesures sont prévues parmi d'autres : d'une part l'interdiction à terme (2025) de l'importation de poudres MG, d'autre part la subordination des importations et utilisations de poudre à l'utilisation par les transformateurs de lait local, à hauteur de 50% d'ici 5 ans (avec une progressivité du niveau d'exigence : 10% la première année, puis 10% de plus chaque année suivante). Comme nous l'avons mentionné, le principe de subordination des importations à l'existence d'engagements en matière d'approvisionnements en lait local y est même à l'œuvre depuis quelques années, mais sans exigence en termes de volume, les entreprises devant démontrer qu'elles investissent dans de tels approvisionnements. Deux options ont été simulées afin d'intégrer ce type de mesure. Concernant la subordination des importations de poudre à l'utilisation de lait local, il est apparu pertinent d'afficher un objectif moins ambitieux pour le moyen terme (20% au lieu de 50%) afin de tenir compte des contraintes en matière de développement de la production laitière. Les deux options suivantes ont donc été intégrées :

- **Option 4 :** Interdiction des importations de poudre MG.
- **Option 5 :** Importation et utilisation de poudres importées subordonnées à l'incorporation de 20% de lait local.

Enfin, il est apparu intéressant de tester une option combinant la hausse du TEC et sa flexibilisation, la suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais et l'interdiction des importations de poudre MG, de façon à renforcer l'efficacité de l'ensemble de la politique. Nous avons donc :

- **Option 6 :** Combinaison des options 3 et 4 : Hausse et flexibilisation du TEC sur la poudre de lait entière (10%), interdiction des importations de poudre MG et suppression de la TVA sur les produits laitiers transformés issus de lait frais.

S'il était nécessaire dans le cadre de cette étude de limiter le nombre d'options retenues pour les simulations, les modèles filières simplifiés qui ont été élaborés peuvent être facilement utilisés à l'avenir pour tester d'autres options.

<sup>44</sup> Republic of Nigeria, 2021

## 2. LES HYPOTHÈSES POUR LA SIMULATION DES EFFETS ET LES RÉSULTATS RELATIFS AUX PRIX DES PRODUITS

La modélisation des effets de la mise en œuvre des différentes options de politiques s'est appuyée sur un certain nombre d'hypothèses relatives :

- Aux **prix et coûts** actuels aux différentes étapes des filières. Les estimations ont été faites sur la base des informations issues de études pays, de données relatives au marché mondial et de données issues de précédentes études, avec certains ajustements de façon à garantir la cohérence d'ensemble (voir partie I).
- A **la structure de la consommation laitière globale de la région** selon le type de produit, le type de transformateur (assujettissement ou non à la TVA) et l'origine de la matière première. Ces hypothèses se sont basées sur des statistiques (production et importations) et sur des estimations à dire d'expert. De telles estimations impliquent nécessairement l'existence d'une marge d'erreur. Mais ceci n'est pas susceptible de modifier significativement les résultats des simulations. Le détail des hypothèses retenues est présenté en annexe 4.
- Aux **effets résultant de la mise en œuvre des différentes options**. Les hypothèses se sont appuyées sur les enquêtes auprès des acteurs économiques et des consommateurs et sur des dire d'experts. L'encadré n°2 présente une synthèse des enquêtes auprès des consommateurs. L'approche suivie pour l'établissement des hypothèses implique nécessairement l'existence d'une marge d'erreur. Ceci ne remet cependant pas en cause le sens des différents effets (prix, pouvoir d'achat, revenus, valeur ajoutée, recettes fiscales) et la hiérarchie des effets selon les options. Les hypothèses relatives aux effets de substitution entre produits sont globalement prudentes, mais il est possible d'utiliser les modèles filières élaborés pour l'étude en testant des hypothèses plus ambitieuses. On distingue les hypothèses relatives aux coûts et marges, aux prix et aux volumes. Le tableau n°10 présente les différentes hypothèses relatives aux prix et aux volumes.

### Encadré n°2. Synthèse des enquêtes auprès des consommateurs

Une cinquantaine d'enquêtes auprès de consommateurs ont été réalisées pour l'ensemble des trois pays étudiés, essentiellement en milieu urbain, à la sortie de lieux de consommation (boutiques, marchés, supermarchés). Si la méthode utilisée ne permet pas d'obtenir des résultats statistiquement représentatifs, un certain nombre d'éléments ressortent très clairement. Ils ont été pris en compte pour l'établissement des hypothèses.

Tout d'abord, la quasi-totalité des consommateurs enquêtés consomment régulièrement des produits laitiers. Une grande majorité consomme à la fois de la poudre importée reconditionnée et du yaourt (souvent mélangé à des céréales). La consommation de fromage est moins fréquente, mais non négligeable. Celle de lait liquide apparaît minoritaire.

Les facteurs essentiels explicatifs de la consommation de poudre reconditionnée sont à la fois le faible prix (d'autant plus qu'il est possible d'en acquérir de petites quantités) et la qualité du produit (goût, caractère nutritif). La facilité d'accès est parfois également mentionnée. Concernant les yaourts, c'est davantage la qualité qui est mise en avant (goût et qualité nutritionnelle), le prix étant cependant également parfois mentionné.

La flambée des prix des deux dernières années s'est le plus souvent traduite par une baisse globale de la consommation de produits laitiers et dérivés, ce qui confirme l'existence d'une élasticité globale de la consommation par rapport aux prix. De même, dans l'hypothèse d'une forte augmentation du prix de la poudre reconditionnée (le scénario proposé était une augmentation de 50%, ce qui est très supérieur aux hypothèses retenues dans les différentes options étudiées dans notre étude), la diminution globale de la consommation de produits laitiers et dérivés concernerait la majorité des consommateurs. Concernant les phénomènes de substitution vers d'autres produits, ils sont mentionnés par environ la moitié des consommateurs concernés, souvent vers des produits à base de céréales (bouillies).

Environ la moitié des consommateurs enquêtés connaissent la matière première utilisée (lait ou poudre) pour la fabrication des produits laitiers. La connaissance de l'existence des poudres MGV est minoritaire. Lorsque les consommateurs connaissent la matière première utilisée, ceci n'influe que rarement dans les choix, même s'il existe une préférence marquée pour les produits issus de lait local du fait de sa qualité (produits naturels et nutritifs) et parfois de l'impact positif pour le pays (création d'emplois, de revenus). Ceci peut paraître paradoxal, mais s'explique en réalité par la combinaison de trois facteurs essentiels qui limitent la consommation de ces produits : le prix relatif (par rapport aux autres produits laitiers et dérivés), la faible disponibilité et la qualité (à noter que le goût et l'odeur rebutent certains consommateurs, ce qui peut correspondre à des problèmes de conservation, mais également à une évolution des habitudes alimentaires vers des produits plus standardisés et « aseptisés »). Des améliorations sur ces trois aspects se traduiraient par une augmentation des achats de la part des consommateurs. Ceci justifie l'importance des efforts à faire, à la fois en termes d'augmentation de l'offre de produits issus de la filière lait local et d'amélioration de leur qualité, et en termes de prix relatifs, grâce à la mobilisation sur le court terme de politiques fiscales et commerciales (qui permettent de jouer sur la compétitivité relative entre poudres importées et lait local) et, à plus long terme, à l'amélioration des niveaux de productivité et compétitivité intrinsèque de la filière lait local (prix de revient des produits qui en sont issus).

## A. HYPOTHÈSES SUR L'ÉVOLUTION DES COÛTS ET MARGES

**Les coûts** (autres que le lait et les produits laitiers et dérivés) **et les marges** des importateurs, éleveurs, transformateurs/reconditionneurs et des distributeurs sont constants, quelle que soit l'option retenue. La stabilité des marges signifie que les variations de prix de la matière première ou du produit acheté sont transmises tout au long de la filière. Quant à la suppression de la TVA, elle se répercute pour partie sur le prix d'achat du lait (hausse) par les transformateurs et pour partie sur le prix de vente (baisse du prix TTC).

|   | Prix du lait payé par les transformateurs : sur la base de l'élasticité de la production par rapport au prix, soit : | Prix au consommateur | Prix sortie usine | Transmission des variations de prix (marge des transformateurs constante) | Transmission des variations de prix (marge des distributeurs constante) | Part de la poudre MGV destinée à la transformation substituable par du lait local | Part de la poudre MGV destinée à la transformation substituable par du lait local | Part de la poudre MGV reconditionnée substituée par du lait entier | Part de la poudre reconditionnée substituée par du lait local | Part de l'augmentation de la demande du secteur formel se traduisant par une croissance de la production laitière |
|---|--|----------------------|-------------------|---|---|---|---|--|---|---|
| Option 1 - TEC à 35% pour la poudre MGV et à 10% pour la poudre de lait entière + Dispositifs temporaires de protection des consommateurs                     |  |                      |                   |   |   | 0%  | 5%  | 0%   | 5%  |   |
| Option 2 - Suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais   |  |                      |                   |   |   | 0%  | 5%  | 0%   | 0%  |   |
| Option 3 - TEC à 35% pour la poudre MGV et à 10% pour la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais                  |  |                      |                   |   |   | 0%  | 20%   | 0%   | 10%   |   |
| Option 4 - Interdiction de l'importation de poudre MGV  |  |                      |                   |   |   | 90%   | 10%   | 95%  | 5%  | 75%   |
| Option 5 - Utilisation de poudres par les industriels subordonnée à l'incorporation de 20% de lait local  |  |                      |                   |   |   | 0%  | 20%   | 0%   | 0%  |   |
| Option 6 - Interdiction de l'importation de poudre MGV + TEC à 10% sur la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais |  |                      |                   |   |   | 75%   | 25%   | 90%  | 10%   |   |

Tableau n°10. Hypothèses relatives aux prix et aux volumes dans les différentes options

## B. HYPOTHÈSES ET RÉSULTATS RELATIFS À L'ÉVOLUTION DES PRIX

Concernant les **prix** :

- **Le prix de revente sur le marché régional des poudres importées** est impacté mécaniquement par le niveau du TEC.
- **Le prix d'achat du lait local** est lié à la demande globale de lait, avec une élasticité de 1, ce qui signifie par exemple qu'un accroissement de 10% de la demande et de la production se traduit par une augmentation généralisée de 10% du prix du lait payé aux éleveurs par les transformateurs ou par les acteurs des filières informelles. Dans la pratique, l'expérience montre qu'il existe un lien entre le prix de la poudre payée par les transformateurs et le prix du lait, le premier pouvant même servir de référence pour la fixation du second, comme cela nous a été rapporté au Nigeria. On notera aussi que l'augmentation du prix de la poudre de lait et de la poudre MGV sur le marché régional au cours des quatre dernières années s'est accompagnée d'une hausse du prix du lait local, même si l'augmentation des coûts de production et l'inflation générale expliquent pour partie cette hausse. De même, l'exemple de la récente politique sénégalaise de suppression de la TVA sur le lait pasteurisé issu de lait frais, montre que ce type de mesure se traduit par une augmentation du prix du lait payé par les transformateurs. L'accroissement de la demande en lait local résultant de l'amélioration de sa compétitivité par rapport aux poudres importées (suite à une hausse du TEC ou à une suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais) se traduirait donc également par une augmentation de son prix. Il a par ailleurs été retenu l'hypothèse qu'une augmentation de la demande de lait de la part des transformateurs du secteur formel se traduirait par une augmentation de la production laitière équivalente à 75% de la première augmentation. En effet, on peut supposer qu'une partie des nouveaux approvisionnements des transformateurs (25% avec cette hypothèse) provient d'un simple transfert de lait auparavant autoconsommé ou commercialisé dans des filières informelles vers les filières de transformation formelles. Finalement, l'utilisation d'un coefficient unique d'élasticité de la production par rapport au prix d'achat du lait aux éleveurs permet de traiter la question du lien entre la production et le prix aux producteurs d'une façon uniforme quelle que soit l'option simulée. Par exemple, si une option se traduit par un accroissement global de la demande de lait frais deux fois plus importante que dans une deuxième option, l'augmentation du prix du lait aux éleveurs y sera également deux fois plus importante. Soulignons que nous n'avons pas intégré de baisses de prix liés à d'éventuels gains de productivité dans la production laitière, car les simulations concernent un horizon temporel relativement rapproché et donc stable en termes de productivité. Cependant, sur le moyen et le long terme, il est probable qu'un fort développement de la production laitière permettrait la réalisation de tels gains de productivité et donc une baisse des prix.

Ces hypothèses aboutissent aux évolutions des prix des différentes matières premières de la transformation présentées dans le tableau n°11. Ces évolutions permettent d'expliquer les évolutions de comportement des transformateurs (voir effets volumes ci-dessous).

| En FCFA/L EqLait   | Poudre de lait entière                        | Poudre MGV                                    | Lait local                 |
|--|---|---|----------------------------|
| Situation de référence   | 404   | 299   | 450                        |
| Option 1 - TEC à 35% pour la poudre MGV et à 10% pour la poudre de lait entière + Dispositifs temporaires de protection des consommateurs                    | 423   | 381   | 480                        |
| Option 2 - Suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais  | 404   | 299   | 462, et exonération TVA    |
| Option 3 - TEC à 35% pour la poudre MGV et à 10% pour la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais                 | 423   | 381   | 532, et exonération de TVA |
| Option 4 - Interdiction de l'importation de poudre MGV   | 404   | Interdite                                     | 485                        |
| Option 5 - Utilisation de poudres par les industriels subordonnée à l'incorporation de 20% de lait local   | 422 (prix du mélange 80% PLE, 20% lait local) | 338 (prix du mélange 80% MGV, 20% lait local) | 497                        |
| Option 6 - Interdiction de l'importation de poudre MGV + TEC à 10 sur la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais | 423   | Interdite                                     | 544, et exonération TVA    |

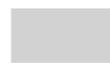
**Tableau n°11.** Prix des matières premières de la transformation laitière dans les différentes options

Si la compétitivité relative du lait local est améliorée dans les différentes options, une partie de l'intérêt accru pour cette matière première de la part des transformateurs n'est pas directement lisible dans le tableau n°11, car elle résulte aussi de l'accroissement de la demande de yaourts issus de lait local de la part des consommateurs du fait de la suppression de la TVA. Bien sûr, cela dépend du niveau initial de la TVA (une moyenne des trois pays étudiés a été retenue pour les simulations, soit 13% du prix TTC). Dans le cas du lait pasteurisé, il est déjà aujourd'hui exonéré de la TVA dans les trois pays étudiés. Dans le cas de l'option 5, ce n'est pas tant le prix relatif du lait local qui incite à son utilisation, mais l'exigence d'incorporation.

- Le **prix sortie usine** des produits laitiers et dérivés découle du prix d'achat de la matière première et des mesures relatives à la TVA (transmission des variations de prix), les autres coûts et les marges des transformateurs étant inchangés.
- Le **prix TTC des produits laitiers et dérivés aux consommateurs** découle du prix d'achat par les distributeurs et des mesures relatives à la TVA (transmission des variations de prix), les autres coûts et les marges des distributeurs étant inchangés.

Ces hypothèses aboutissent aux évolutions des prix TTC des différents produits transformés présentés dans le tableau n°12. Les nouveaux prix contribuent à expliquer les évolutions de la demande des consommateurs et donc, indirectement, les évolutions de comportement des transformateurs (accroissement de la production des produits pour lesquels la demande des consommateurs est accrue, voir effets volumes ci-dessous) :

| En FCFA/L EqLait   | Yaourt fabriqué dans la région                 |  |                      | Lait pasteurisé fabriqué dans la région        |   |                      |
|--|--|--|----------------------|--|---|----------------------|
|  | à base de poudre de lait entière               | à base de poudre MGV                           | à base de lait local | à base de poudre de lait entière               | à base de poudre MGV                          | à base de lait local |
| Situation de référence   | 1366   | 1362   | 1366                 | 1125   | 919   | 1100                 |
| Option 1 - TEC à 35% pour la poudre MGV et à 10% pour la poudre de lait entière + Dispositifs temporaires de protection des consommateurs                    | 1388   | 1459   | 1400                 | 1146   | 995   | 1130                 |
| Option 2 - Suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais  | 1366   | 1362   | 1243                 | 1125   | 919   | 1112                 |
| Option 3 - TEC à 35% pour la poudre MGV et à 10% pour la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais                 | 1388   | 1459   | 1314                 | 1146   | 995   | 1189                 |
| Option 4 - Interdiction de l'importation de poudre MGV   | 1366   | Interdite                                      | 1406                 | 1125   | Interdite                                     | 1135                 |
| Option 5 - Utilisation de poudres par les industriels subordonnée à l'incorporation de 20% de lait local   | 1404 (prix du mélange 80% PLE, 20% lait local) | 1405 (prix du mélange 80% PLE, 20% lait local) | 1419                 | 1142 (prix du mélange 80% PLE, 20% lait local) | 970 (prix du mélange 80% PLE, 20% lait local) | 1138                 |
| Option 6 - Interdiction de l'importation de poudre MGV + TEC à 10 sur la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais | 1388   | Interdite                                      | 1325                 | 1146   | Interdite                                     | 1189                 |

 Produits bénéficiant d'un avantage de comparatif par rapport aux produits similaires issues d'autres matières premières

Les chiffres correspondent à une moyenne des filières où les transformateurs sont assujettis à la TVA et des filières où ils ne le sont pas

**Tableau n°12.** Evolution des prix TTC aux consommateurs dans les différentes options pour les produits transformés dans la région, en fonction de l'origine de la matière première

Dans la situation de référence, le lait pasteurisé issu de poudre MGV bénéficie d'un net avantage comparatif par rapport au lait pasteurisé issu de poudre de lait entière ou de lait local. Par contre, le prix du yaourt ne présente pas de grandes différences selon le type de matière première. Ceci illustre le fait que les acteurs de la filière (transformateurs et distributeurs) tirent profit du fait que les consommateurs ne font pas la différence entre les produits selon la matière première utilisée et peuvent réaliser des marges plus importantes avec la poudre MGV, ce qui renforce clairement leur intérêt pour ce type de matière première. Les options 1, 2 et 3 donneraient un léger avantage comparatif aux yaourts issus de lait local (et à ceux issus de poudre de lait entière pour l'option 1), ce qui orienterait le choix des consommateurs vers ce type de produit. Dans les options 4 et 6, on retrouverait un équilibre entre produits (yaourts et lait pasteurisé) issus de poudre de lait entière et ceux issus de lait local, les produits issus de poudre MGV ayant disparu, ce qui serait très favorable au lait local. Dans l'option 5, l'intérêt du lait local ne serait pas tant obtenu au niveau des consommateurs, mais au niveau des transformateurs du fait de leur obligation d'incorporer 20% de lait local.

### C. HYPOTHÈSES SUR L'ÉVOLUTION DES VOLUMES

Concernant les volumes :

- **La part de la poudre MGV destinée à la transformation substituée par de la poudre de lait entière** est de 90% dans l'option 4 (interdiction de la poudre MGV), 10% étant substituée par du lait local. La part est de 75% dans l'option 6, 25% étant substituée par du lait local. En effet, il s'agit d'une option faisant appel à une combinaison de mesures permettant au lait local d'être plus compétitif que la poudre de lait entière, seule poudre susceptible d'être utilisée par les transformateurs compte tenu de l'interdiction de la poudre MGV. Il n'y a pas de substitution dans les autres options, car soit il n'y a pas d'évolution de la compétitivité relative entre les deux produits (options 2 et 5), soit l'amélioration de la compétitivité relative de la poudre de lait entière n'empêche pas la poudre MGV de rester bien meilleur marché (options 1 et 3).
- **La part de la poudre MGV destinée à la transformation substituée par du lait local.** Elle est seulement de 5% dans les options 1 (hausse du TEC) et 2 (suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais) car il s'agit d'options qui ne modifient que peu la compétitivité relative du lait local par rapport à la poudre MGV, mais où il existe cependant un gain de compétitivité au niveau de la consommation pour les yaourts issus de lait local et donc une demande accrue de ce type de produit. Elle est de 10% dans l'option 4, où les transformateurs n'ont plus que le choix entre la poudre de lait entière, d'un coût plus élevé que la poudre MGV, et le lait local, avec un équilibre de compétitivité entre yaourts ou lait pasteurisé issus de ces deux types de matières premières au niveau de la consommation. Il y a donc, par rapport à la situation de référence où une bonne partie des produits était issue de poudre MGV, un effet positif sur la demande de produits issus de lait local. La part de la poudre MGV destinée à la transformation substituée par du lait local est de 20% dans l'option 3 où la combinaison de la hausse du TEC et de la suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais améliore significativement la compétitivité du lait local (voir ci-dessus) et où, de plus, la demande de yaourts issus de lait local serait stimulée par leur avantage comparatif (voir ci-dessus). L'option 5 correspond à un taux imposé de substitution de 20%. Quant à l'option 6, nous avons retenu un taux de 25% dans la mesure où les effets des scénarios 3 et 4 se combinent.
- **La part de la poudre de lait entière destinée à la transformation substituée par du lait local.** Elle est de 0% dans les options 1 (hausse du TEC) et 2 (suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais) car il s'agit d'options qui ne modifient qu'à la marge la compétitivité relative du lait local par rapport à la poudre de lait entière (même si, au niveau de la consommation, les yaourts issus de lait local gagnent en compétitivité). Elle est également de 0% dans l'option 4 qui ne modifie pas la compétitivité relative des deux produits. Elle est de 20% dans l'option 3 où la combinaison de la hausse du TEC et de la suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais améliore la compétitivité des yaourts issus de lait local au niveau de la consommation. L'option 5 correspond à un taux imposé de substitution de 20%. Quant à l'option 6, nous avons retenu un taux de 25% dans la mesure où les effets des scénarios 3 et 4 se combinent.
- **La part de la poudre MGV reconditionnée substituée par de la poudre de lait entière.** Nous n'avons intégré des hypothèses de substitution que dans les options 4 et 6 où la poudre MGV est interdite (respectivement 95% et 90%, le reste étant substitué par du lait local). Dans les autres options, soit il n'y a pas d'évolution de la compétitivité relative entre les deux produits (options 2 et 5), soit l'amélioration de la compétitivité relative de la poudre de lait entière n'empêche pas la poudre MGV de rester bien meilleur marché (options 1 et 3).
- **La part de la poudre reconditionnée substituée par du lait local.** Les hypothèses sont très prudentes pour prendre en compte les habitudes alimentaires et le faible développement des réseaux de commercialisation de lait local dans les villes : 0% dans les options 2 et 5 (effet marginal ou nul sur la compétitivité relative des deux produits), 5% dans l'option 1 (augmentation significative du prix de la poudre MGV) et dans l'option 4 (la poudre MGV, interdite, est remplacée par la poudre de lait entière plus onéreuse), 10% dans les options 3 et 6 (évolutions significatives de la compétitivité relative, avec notamment la substitution

de la poudre MGV par la poudre de lait entière dans l'option 6). Malgré la prudence de ces hypothèses, on pourrait envisager des phénomènes de substitution plus importants sur le moyen terme, au rythme de l'évolution des habitudes alimentaires en faveur du lait local et du développement de réseaux de distribution en milieu urbain.

• **En conclusion :**

- Il a été prévu des phénomènes de **substitution entre produits** résultant, d'une part de gains de compétitivité relative du lait local pour les transformateurs et, d'autre part, d'une demande accrue de la part des consommateurs pour des produits issus de lait local du fait du renchérissement relatif des produits issus de poudres importées. Les enquêtes réalisées auprès des consommateurs montrent une sensibilité de ces derniers aux prix et donc l'existence de phénomènes de transferts en cas de variation du prix relatifs des différents produits.
- La question de **l'élasticité globale de la consommation de produits laitiers par rapport aux prix**, là aussi confirmée par les enquêtes auprès des consommateurs, a été intégrée de façon indirecte dans les simulations : pour toute augmentation de 100 litres de lait local de la part des transformateurs, une partie (25 litres) provient non pas d'une augmentation de la production, mais d'un transfert de volumes vers la transformation formelle, aux dépens de l'autoconsommation ou de la commercialisation dans le secteur informel. Il s'agit donc d'une façon d'intégrer la question de l'élasticité de la demande par rapport aux prix. Mais, en réalité, les simulations ne prétendent pas mesurer d'où provient la baisse de la consommation (autoconsommation, consommation issue du secteur formel, consommation issue du secteur informel). Ce qu'il faut retenir, c'est que (i) les transformateurs substituent de la poudre par du lait local, (ii) cela s'accompagne d'une baisse globale de la consommation et (iii), l'augmentation globale des prix résultant des différentes options s'accompagne donc d'une baisse de la consommation totale de la région. Il existe donc bien une élasticité de la demande globale (consommation) par rapport aux prix. Les hypothèses retenues sous-tendent une élasticité de la demande globale par rapport aux prix à la consommation de 0,2. Par exemple, avec l'option 3, la hausse moyenne des prix à la consommation de 10% se traduit par une baisse de la consommation (équivalente à la somme de la production et des importations) de 2%. Cette élasticité peut apparaître faible. Elle est en réalité relativement élevée, compte tenu qu'une partie importante de la consommation (80%) correspond à de l'autoconsommation des familles d'éleveurs et que ces-dernières ne sont pas affectées par l'augmentation de prix. Cependant, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, ces familles tendent aussi à réduire leur consommation si elles ont accès à de nouveaux débouchés (transformation) ou si elles ont la possibilité de commercialiser le lait auprès des transformateurs à un prix plus élevé (+18% dans l'option 3). Ce type de transfert d'usage est également intégré dans l'élasticité globale de la consommation par rapport aux prix.

### 3. LES RÉSULTATS

Le tableau n°13 présente une synthèse qualitative des effets de la mise en œuvre des différentes options. Les tableaux n°14 et 15 présentent les résultats de façon plus détaillée et en termes quantitatifs.

|   | Prix aux consommateurs     |   | Revenu des éleveurs | Taux de couverture de la consommation par la production | Production laitière | Importations de poudres | Recettes fiscales | Valeur ajoutée et emplois | En situation de flambée des prix mondiaux | En situation de prix moyen | Effet positif supérieur à +13% | Effet positif compris entre +4% et +13% | Effet compris entre -3% et 3% | Effet négatif entre -4% et -13% |
|---|----------------------------|---|---------------------|---|---------------------|-------------------------|-------------------|---------------------------|---|----------------------------|--------------------------------|---|-------------------------------|---------------------------------|
|   | En situation de prix moyen | En situation de flambée des prix mondiaux |                     |   |                     |                         |                   |                           |   |                            |                                |   |                               |                                 |
| Option 1 - TEC à 35% pour la poudre MGV et à 10% pour la poudre de lait entière + Dispositifs temporaires de protection des consommateurs                     | +                          | =   | +                   | +   | +                   | -                       | ++                | +                         | =   | +                          |                                |   |                               |                                 |
| Option 2 - Suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais   | =                          | =   | =                   |   |                     |                         | -                 | +                         | +   | =                          |                                |   |                               |                                 |
| Option 3 - TEC à 35% pour la poudre MGV et à 10% pour la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais                  | +                          | +   | ++                  | ++  | ++                  | -                       | +                 | ++                        | =   | +                          |                                |   |                               |                                 |
| Option 4 - Interdiction de l'importation de poudre MGV  | +                          | +   | +                   | +   | +                   | -                       | +                 | +                         | +   | +                          |                                |   |                               |                                 |
| Option 5 - Utilisation de poudres par les industriels subordonnée à l'incorporation de 20% de lait local  | =                          | =   | ++                  | +   | +                   | -                       |                   | ++                        | =   | =                          |                                |   |                               |                                 |
| Option 6 - Interdiction de l'importation de poudre MGV + TEC à 10% sur la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais | +                          | +   | ++                  | ++  | ++                  | -                       | -                 | ++                        | +   | +                          |                                |   |                               |                                 |

**Tableau n°13.** Synthèse qualitative des effets de la mise en œuvre des différentes options

| Situation de référence :  | 450<br>FCFA/l | 290<br>FCFA/l | Prix moyens TTC aux consommateurs |  |  |               | Coût annuel des produits laitiers pour les consommateurs |                           | Prix TTC de la poudre MG/ V reconditionnée pour les consommateurs en cas de flambée de prix (exemple : prix mondial 2022 : 3000€/t pour la poudre MG/ V et 4500€/t pour la PLE) |                                       |      |
|---|---------------|---------------|-----------------------------------|--|--|---------------|--|---------------------------|---|---------------------------------------|------|
|   |               |               | 1200<br>(1100-1450)<br>FCFA/l     | 1250 (1100-1450)<br>FCFA/l               | 1100 (900-1400)<br>FCFA/l                | 720<br>FCFA/l | 600<br>FCFA/l  | 26 855<br>FCFA/<br>hab/an | En %  | 765<br>FCFA/<br>hab/an                | En % |
| Option 1 - TEC à 35% pour la poudre MG/ V et à 10% pour la poudre de lait entière + Dispositifs temporaires de protection des consommateurs                     | 7%            | 10%           | 3%                                | 2%                                       | 8%                                       | 3%            | 14%  | 1 790                     | 7%  | 743                                   | -3%  |
| Option 2 - Suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais   | 3%            | 4%            | de -8% à +3%                      | 0%                                       | 0%                                       | 0%            | 0%   | 51                        | 0%  | 765                                   | 0%   |
| Option 3 - TEC à 35% pour la poudre MG/ V et à 10% pour la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais                  | 18%           | 29%           | de -5% à +8%                      | 2%                                       | 8%                                       | 3%            | 16%  | 2 561                     | 10%   | 743                                   | -3%  |
| Option 4 - Interdiction de l'importation de poudre MG/ V  | 8%            | 12%           | 3%                                | 0%                                       | 19% (poudre MG/ V substituée par PLE)    | 0%            | 20% (poudre MG/ V substituée par PLE)                    | 1 819                     | 7%  | 854 (poudre MG/ V substituée par PLE) | 12%  |
| Option 5 - Utilisation de poudres par les industriels subordonnée à l'incorporation de 20% de lait local  | 10%           | 16%           | 4%                                | 2% (avec inclusion de 20% de lait local) | 4% (avec inclusion de 20% de lait local) | 0%            | 0%   | 831                       | 3%  | 765                                   | 0%   |
| Option 6 - Interdiction de l'importation de poudre MG/ V + TEC à 10% sur la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais | 21%           | 33%           | de -4% à +9%                      | 2%                                       | 20% (poudre MG/ V substituée par PLE)    | 3%            | 23% (poudre MG/ V substituée par PLE)                    | 2 640                     | 10%   | 854 (poudre MG/ V substituée par PLE) | 12%  |

Evolutions par rapport à la situation de référence :

Tableau n°14. Effets quantitatifs détaillés de la mise en œuvre des différentes options (1/2)

| Situation de référence : | Production laitière totale (lait de vache) |      | Importations de poudres |      | Recettes fiscales (Douanes+TVA) |      | Valeur ajoutée de l'ensemble du secteur laitier et des filières concernées |      | Taux d'auto-suffisance | Production laitière transformée dans le secteur formel |      |
|--------------------------|--|------|-------------------------|------|---------------------------------|------|--|------|------------------------|--|------|
|                          | En volume                                  | En % | En volume               | En % | En valeur                       | En % | En valeur  | En % |                        | En volume  | En % |
|                          | 2900 millions l                            | -    | 6260 millions eq l      | -    | 586 milliards FCFA              | -    | 2293 milliards FCFA  | -    | 41%                    | 232 millions l   | -    |

Evolutions par rapport à la situation de référence :

|   |     |     |     |     |     |     |     |     |     |       |      |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|------|
| Option 1 - TEC à 35% pour la poudre MG/ V et à 10% pour la poudre de lait entière + Dispositifs temporaires de protection des consommateurs                     | 210 | 9%  | 117 | 20% | 117 | 20% | 210 | 9%  | 43% | 486   | 209% |
| Option 2 - Suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais   | 132 | 6%  | -35 | -6% | -35 | -6% | 132 | 6%  | 42% | 332   | 143% |
| Option 3 - TEC à 35% pour la poudre MG/ V et à 10% pour la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais                  | 317 | 14% | 28  | 5%  | 28  | 5%  | 317 | 14% | 46% | 939   | 405% |
| Option 4 - Interdiction de l'importation de poudre MG/ V  | 268 | 12% | 26  | 4%  | 26  | 4%  | 268 | 12% | 43% | 536   | 231% |
| Option 5 - Utilisation de poudres par les industriels subordonnée à l'incorporation de 20% de lait local  | 380 | 17% | -0  | 0%  | -0  | 0%  | 380 | 17% | 44% | 633   | 273% |
| Option 6 - Interdiction de l'importation de poudre MG/ V + TEC à 10% sur la poudre de lait entière + suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais | 399 | 17% | -30 | -5% | -30 | -5% | 399 | 17% | 47% | 1 040 | 448% |

Tableau n°15. Effets quantitatifs détaillés de la mise en œuvre des différentes options (2/2)

Dans des conditions de prix mondiaux moyens, toutes les options permettraient, dans des proportions variables, à un horizon de cinq ans :

- Une augmentation des prix payés aux éleveurs et donc de leurs revenus,
- Une augmentation des prix aux consommateurs, mais avec des situations contrastées selon les options. En situation de forte hausse des prix mondiaux, les effets sont également très contrastés.
- Un accroissement de la valeur ajoutée et les emplois de l'ensemble du secteur laitier et des filières de transformation concernées,
- Une baisse du volume et de la facture des importations de poudres,
- Un accroissement de la production laitière,
- Une amélioration du taux d'autosuffisance régional,
- Une très forte augmentation de la production laitière transformée dans le secteur formel.

Par contre, concernant les effets sur les recettes fiscales, la situation diffère selon l'option retenue.

Nous présentons ci-dessous une analyse plus détaillée des résultats.

### A. LE PRIX PAYÉ AUX ÉLEVEURS ET LEUR REVENU

Dans le modèle utilisé, les évolutions du prix payé au producteur dépendent de l'accroissement de la demande de lait local (élasticité du prix par rapport à la production) et donc des effets volumes des options étudiées. Ce sont donc les options ayant des effets volumes plus importants en faveur du lait local qui se traduisent par des accroissements plus importants du prix payé aux éleveurs et de leur revenu, à savoir l'option 3, qui combine hausse du TEC et suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais (augmentation de 18% du prix et de 29% du revenu), et encore davantage l'option 6 qui y ajoute l'interdiction d'importation de poudre MG (augmentation de 21% du prix et de 33% du revenu). L'option 5 (utilisation de poudres par les transformateurs conditionnée à l'incorporation de 20% de lait local) aurait également un effet sensible (10% d'augmentation du prix et 16% du revenu).

### B. LES PRIX AUX CONSOMMATEURS

Les prix aux consommateurs résultent des effets combinés de la hausse du TEC (effet hausse de prix), de la suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais (effet baisse de prix) et de l'accroissement de la demande de lait local (ce qui accroît son prix). Les effets diffèrent selon la structure de la consommation de produits laitiers (voir tableau n°14). Dans une situation de prix mondiaux moyens, les effets sur les prix aux consommateurs sont relativement réduits (de -5% à +9% selon le type de produit et selon l'option), sauf dans deux cas :

- Les options qui incluent l'interdiction d'importation de la poudre MG (options 4 et 6). Celle-ci est en effet alors substituée en partie par de la poudre de lait entière, avec un effet de +19% à +23% sur le prix à la consommation des produits transformés et de la poudre.
- Le prix de la poudre MG reconditionnée dans les scénarios qui prévoient une augmentation du TEC à 35% (options 1 et 3, +14% à +16%)

On observera que dans les options 2, 3 et 6, le prix des produits issus de poudres et des poudres reconditionnées augmente (hausse du TEC), alors que le prix des produits issus du lait local diminue (suppression de la TVA).

L'accroissement des prix aux consommateurs s'accompagnerait d'une légère baisse de la consommation globale (élasticité de la demande par rapport aux prix), pouvant atteindre -2% dans les options 3 et 6.

Sur la base de la structure de la consommation de lait et de produits laitiers et dérivés dans la région ouest-africaine (voir annexe 4), nous avons simulé l'effet moyen annuel des différentes options pour les consommateurs. Les dépenses annuelles moyennes de produits laitiers et dérivés sont actuellement de 27 000 FCFA par habitant. Les options ayant un impact le plus important sur les prix moyens à la consommation sont les options 3 et 6, avec une progression de 10% des dépenses annuelles, soit 2 700 FCFA, ou 225 FCFA/mois, ou encore 8 FCFA/jour. Bien sûr, dans les pays où la consommation de produits laitiers et dérivés est plus importante et où elle constituée majoritairement de poudre MG et de produits qui en sont issus, l'impact serait plus important. Il n'en reste pas moins que ces chiffres permettent de relativiser fortement les effets négatifs des différentes options envisagées pour les consommateurs. D'autant plus que la population bénéficierait de la création de nouveaux emplois et la distribution de nouveaux revenus et que, sur le plus long terme, l'autonomie alimentaire de la région et donc la sécurité alimentaire de la population serait renforcée. Il faut aussi tenir compte du fait que les hypothèses prévoient une augmentation du prix du lait local lié à la hausse de la demande, sans intégrer de baisses de prix liés aux gains de productivité. Or, comme nous l'avons mentionné, il est probable qu'un fort développement de la production laitière permettrait à moyen terme la réalisation de tels gains de productivité.

Par ailleurs, dans les situations de forte hausse des prix mondiaux (qui sont les situations qui, comme en 2022, mettent le plus en danger le pouvoir d'achat et la sécurité alimentaire des consommateurs pauvres notamment en milieu urbain), le mécanisme de flexibilité du TEC permettrait d'annuler les conséquences de la hausse du TEC, voire même, par rapport à la situation actuelle de diminuer légèrement le prix des produits laitiers. Ainsi, sur la base des prix mondiaux moyens de l'année 2022 (3000€/t pour la poudre MG et 4500€/t pour la poudre de lait entière, soit respectivement +50% et +40% par rapport à une année moyenne), et en considérant le produit le plus impacté par la hausse du TEC au niveau des consommateurs, c'est-à-dire la poudre MG reconditionnée, on aurait les résultats suivants :

- Les prix TTC à la consommation baisseraient de 3% par rapport à la situation actuelle avec les options 1 et 3 qui accompagnent la hausse du TEC d'un mécanisme de flexibilité. Concrètement, ceci résulte de la suspension temporaire du TEC (sauvegarde de la sécurité alimentaire) qui interviendrait lors d'une année similaire à 2022. Ces options permettent donc de combiner protection accrue de la filière lait local et protection accrue des consommateurs en cas de flambée des prix mondiaux.
- Dans les options 4 et 6, le prix TTC à la consommation progresserait par rapport à la situation actuelle car il s'agit d'options où la poudre MG (interdite d'importation) serait substituée par de la poudre de lait entière dont le coût est plus élevé. Cependant, la hausse des prix au consommateur par rapport à la situation actuelle ne serait que de 12% malgré cette substitution, contre +20% à +23% en situation de prix mondial moyen, grâce au déclenchement du mécanisme de sauvegarde (suspension du TEC).

On voit ainsi que l'impact moyen modéré des hausses de prix générés par certaines options sur le consommateur ouest-africain lors d'une année de prix mondiaux moyens, ainsi que l'effet protecteur du dispositif de flexibilisation du TEC en cas de flambée des prix mondiaux, amènent à relativiser la question du « dilemme des prix alimentaires », c'est-à-dire le difficile arbitrage entre les prix à la production et à la consommation<sup>45</sup>.

### C. LA VALEUR AJOUTÉE ET LES EMPLOIS DE L'ENSEMBLE DU SECTEUR LAITIER ET DES FILIÈRES DE TRANSFORMATION CONCERNÉES

La valeur ajoutée du secteur laitier et des filières de transformation concernées (y compris filières de transformation et reconditionnement de la poudre MG) est estimée à 2 293 milliards FCFA pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. La marge d'imprécision de cette valeur est élevée compte tenu que nous avons dû estimer la valeur ajoutée des élevages avec peu de données. Quoiqu'il en soit,

<sup>45</sup> Voir Coste Jérôme, Egg Johny, 2021.

l'ensemble des options se traduiraient par un accroissement de la valeur ajoutée (de +16% à +18%), et donc des emplois, sachant qu'il existe une forte corrélation entre valeur ajoutée en emplois. Ce sont les options 6, 5 et 3 qui permettraient les plus forts taux de croissance de la valeur ajoutée (respectivement +18%, +17% et +12%).

#### D. LES RECETTES FISCALES

L'effet des différentes options sur les recettes fiscales est variable. Les prélèvements aux importations de poudres et la TVA sur les produits laitiers et dérivés est estimée dans le scénario de référence à 586 milliards FCFA. L'option 1 est celle qui permettrait le plus d'accroître ces recettes (+20%). Dans les autres scénarios, les effets positifs (hausse du TEC) et négatifs (suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais, baisse des prélèvements douaniers résultant de la diminution du volume de poudres importées) se compenseraient globalement, avec un effet net relativement faible (entre -6% et +5% selon l'option considérée).

#### E. LES IMPORTATIONS DE POUDRES

A population constante, les différentes options se traduiraient par une diminution des importations de poudres par rapport à la situation actuelle (6260 millions l. Eqlait). La baisse serait plus forte avec les options 6 et 3 (respectivement -13% et -11%). Il faut cependant tenir compte, comme nous l'avons mentionné, que les hypothèses faites en matière d'effets volumes sont prudentes et que l'effet pourrait être finalement plus important.

#### F. LA PRODUCTION LAITIÈRE

La production laitière totale (lait de vache) s'accroîtrait dans les différentes options du fait des phénomènes de substitution entre poudres importées et lait local au niveau des transformateurs. Cette substitution serait impulsée par l'évolution de la compétitivité relative des divers types de matières premières, mais également par la demande accrue de la part des consommateurs pour des produits issus du lait local du fait des gains de compétitivité relative de ces produits par rapport à des produits équivalents produits à partir de poudres importées. Les options permettant le plus fort accroissement sont les options 6 et 3 (respectivement +21% et +18%).

#### G. LE TAUX D'AUTOSUFFISANCE

Du fait de la baisse des importations de poudre et de l'augmentation de la production laitière, le taux d'autosuffisance (taux de couverture de la consommation par la production régionale) augmenterait significativement. Le taux d'autosuffisance (tous laits confondus) est actuellement de 41% et c'est avec les options 6 et 3 qu'il s'accroîtrait le plus (taux d'autosuffisance de respectivement 47% et 46%). Ces taux d'autosuffisance peuvent apparaître faibles, mais il faut tenir compte que, comme nous l'avons mentionné, les hypothèses en matière d'effets volumes des différentes options sont relativement prudentes et que, d'autre part, le taux d'autosuffisance tend actuellement à baisser. En réalité, une augmentation du taux d'autosuffisance de l'ordre de 5% en cinq ans signifierait une inversion complète de l'évolution actuelle (baisse de 20% du taux d'autosuffisance en vingt ans).

#### H. LA PRODUCTION LAITIÈRE TRANSFORMÉE DANS LE SECTEUR FORMEL

La production laitière transformée dans le secteur formel est aujourd'hui relativement faible : 232 millions de litres, soit 8% de la production de lait de vache et 5% de l'ensemble de la production laitière. Les différentes options se traduiraient par une augmentation considérable des volumes transformés, notamment dans les options 6 et 3 avec au moins un quintuplement. Dans les options 1, 4 et 5, l'accroissement serait compris entre 200% et 300%. Ces chiffres permettent de souligner que de telles politiques d'amélioration de l'environnement économique au moyen de politiques fiscales et commerciales ne pourraient être un succès sans la réalisation d'investissements importants dans la collecte et dans la transformation laitière.

## 4. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUCCÈS DES DIVERSES OPTIONS

### A. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre des différentes options requiert un certain nombre de conditions.

**L'accroissement du TEC et sa flexibilisation** (options 1, 3 et 6) impliquent une décision collective de l'ensemble des pays de la région. Si, pour la majorité des pays, une telle décision est compatible avec leurs engagements auprès de l'OMC, ce n'est pas le cas pour d'autres (voir partie IV, sous-partie 1). Les pays de la région pourraient cependant argumenter auprès de l'OMC qu'en raisonnant globalement au niveau régional et en tenant compte du poids relatif des importations de poudres de chaque pays, une augmentation du TEC resterait très largement en deçà du plafond régional d'engagement ainsi calculé (le taux consolidé du seul Nigeria est notamment de 150% tant pour la poudre de lait entière que pour la poudre MGTV). Concernant la flexibilisation du TEC pour des motifs de sécurité alimentaire des consommateurs et de protection des filières lait local, et compte tenu de la situation et des défis de la région en termes, économique, social, environnemental et sécuritaire (notamment en milieu rural), les Etats de la région auraient tous les arguments pour défendre de telles mesures auprès de l'OMC. Et, dans un tel contexte économique, social, environnemental, géopolitique et sécuritaire, et avec de tels arguments défendus par les pays ouest-africains, il est peu probable qu'un autre membre de l'OMC grand exportateur de poudres, et notamment l'Union européenne, ne s'aventure à attaquer l'ensemble des Etats africains auprès de l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de cet organisme multilatéral. Le rehaussement du TEC poserait un problème spécifique pour la Côte d'Ivoire et le Ghana qui ont signé des APE avec l'Union européenne dans lesquels ils se sont engagés à libéraliser complètement le commerce de poudres de lait et de poudres MGTV. Cela impliquerait une renégociation de cette disposition spécifique afin de considérer l'ensemble des produits laitiers et dérivés comme des produits sensibles. Là aussi, l'Union européenne serait mise face à ses responsabilités et à ses propres engagements en matière de cohérence de ses politiques avec le développement.

**Les décisions relatives à la TVA** (options 2, 3 et 6) sont d'ordre national. Cependant, afin de s'inscrire dans le cadre commun d'harmonisation de la TVA, elles pourraient impliquer une décision préalable de la Cedeao de considérer l'ensemble des produits laitiers issus de lait frais comme des produits de première nécessité (et donc exonérables de TVA). Dans les pays où la TVA sur les produits laitiers (ou sur une partie d'entre eux) a été supprimée, les mesures fiscales envisagées ne sont pas possibles. Elles pourraient être substituées par le rétablissement de la TVA sur les poudres et sur les produits qui en sont issus, ou encore par des exonérations fiscales (impôts sur le revenu, autres taxes éventuelles) pour les transformateurs au prorata de leur chiffre d'affaires tiré des produits issus à 100% de lait frais. La question de la compatibilité avec les engagements de l'OMC est également posée, la TVA devant être appliquée uniformément pour un même type de produit indépendamment de son origine ou de l'origine de la matière première. Dans le cas contraire, ceci peut être considéré comme une mesure indirecte de protection commerciale. C'est pourquoi la mesure devrait être appliquée non pas sur la base de l'origine mais de la nature du produit. La suppression de la TVA devrait donc porter sur les produits fabriqués avec du lait frais. Là aussi, et pour les raisons déjà mentionnées, il est peu probable qu'un autre membre de l'OMC grand exportateur de poudres ne s'aventure à attaquer l'ensemble des Etats africains auprès de l'Organe de Règlement des Différends (ORD) au nom du fait qu'il interpréterait cela comme une mesure de protection commerciale déguisée.

Concernant **l'interdiction de l'importation de poudres MGTV** (options 4 et 6), compte tenu de l'existence d'un marché unique, elle impliquerait une décision collective des Etats au niveau régional et des dispositifs de contrôle suffisants des importations afin d'éviter le contournement de la mesure de la part d'importateurs. Il s'agit par ailleurs d'une mesure non tarifaire contraire aux engagements des Etats auprès de l'OMC qui impliquerait une forte volonté politique pour y défendre la mesure. Là aussi, les pays exportateurs de poudre MGTV seraient mis face à leurs

responsabilités et engagements.

Le problème est similaire concernant la mesure consistant à **subordonner l'importation de poudres à l'incorporation de lait local** de la part des transformateurs (option 5). Cette mesure pose par ailleurs une question de faisabilité technique. En effet, les importations de poudres sont également destinées au reconditionnement et ne sont pas réalisées que par des transformateurs, mais également par des importateurs spécialisés. La mesure ne serait possible qu'accompagnée d'un dispositif de traçage des importations jusqu'aux transformateurs ou aux autres utilisateurs, avec des mécanismes de contrôles suffisants afin de faire face aux possibilités de détournement.

D'une façon générale, un **message clair de l'Union européenne** en appui à la volonté de l'Afrique de l'Ouest de mettre en œuvre des politiques commerciales et fiscales au profit du lait local, et à pleinement en tenir compte dans le cadre des discussions relatives aux accords commerciaux, contribuerait à créer un environnement propice à des décisions ambitieuses de la part des Etats de la région.

## B. LES CONDITIONS DE SUCCÈS

Quelle que soit l'option considérée, une condition essentielle de succès est la **capacité de la région à accroître la production laitière** et encore davantage les **capacités de collecte et de transformation**. L'accroissement de la production pendant la saison sèche constitue un enjeu spécifique particulièrement important dans certaines régions où la saisonnalité de la production est importante. L'activation des mesures de politiques commerciales et fiscales peut donc être un puissant moyen d'encourager cette croissance, mais, en l'absence de résolution des autres facteurs limitants, ces mesures seraient globalement négatives, avec notamment une baisse de pouvoir d'achat pour les consommateurs.

Par ailleurs, la politique de développement de la filière lait local pourrait être un succès mais avec des effets négatifs pour certains acteurs qu'il conviendrait au contraire de soutenir. Ainsi, comme mentionné par divers acteurs économiques, l'accroissement de la demande de lait local de la part des industriels pourrait mettre en difficulté **les entreprises artisanales et semi-industrielles** qui auront à affronter une concurrence accrue pour la collecte du lait. Pour que la nouvelle politique ne vienne pas fragiliser ces structures, des politiques concertées devront être menées régionalement et localement. D'autre part, si l'accroissement de la demande laitière ne bénéficiait qu'à des fermes industrielles et non pas à l'ensemble des zones agro-pastorales et pastorales, les objectifs en termes de **développement économique et sociale des régions rurales** ne seraient pas atteints. Là aussi, les investissements, les appuis de l'Etat et des autres acteurs devraient être concertés de façon à ce que la dynamisation de la filière lait local bénéficie effectivement à ces régions et à leur population.

Enfin, l'accroissement de la demande de lait de la part des transformateurs et du prix du lait pourrait aussi avoir des impacts négatifs concernant la place des **femmes** dans l'économie agricole et leur autonomie. Celles-ci sont en effet souvent en charge de la production laitière, sa transformation et la commercialisation dans le voisinage ou sur les marchés. Or, l'éviction des femmes constitue un phénomène connu et souvent observé, que ce soit au niveau de la production ou de la transformation. Ainsi, quand une filière se structure ou quand des innovations techniques entraînent un allègement des opérations de transformations, les femmes s'en trouvent parfois évincées. Concernant la production et la collecte laitière en Afrique de l'Ouest, des exemples ont été renseignés où, suite aux possibilités de mieux valoriser la production auprès de transformateurs, des responsabilités de collecte ou, au niveau de l'exploitation, de la gestion des ventes de lait ont échappé au contrôle des femmes qui ont ainsi perdu en ressources financières et en autonomie<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Voir notamment de Dianous Gabrielle, 2020 de Schneider Mariama, 2012.

En complément de la politique de dynamisation de la filière lait local et afin de la renforcer, des mesures devraient être prises en matière de **valorisation du lait** local auprès des consommateurs, de **respect de la réglementation** (et si besoin son renforcement) relative au **conditionnement des produits** et à leur **publicité** de manière à lutter contre la désinformation des consommateurs qui est très fréquente dans les points de vente de la région. Les actions visant l'approvisionnement des écoles et autres établissements publics en lait local pourraient être multipliées, sur le modèle de ce qui est déjà entrepris dans divers pays de la région.

Un appui renforcé de la **coopération internationale**, et notamment de **l'Union européenne**, à *l'Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local* dans toutes ses dimensions contribuerait à son succès et à pleinement tirer profit du nouvel environnement généré par l'évolution des politiques commerciales et fiscales.

En matière de politique commerciale, le succès de la politique implique l'existence de **mesures complémentaires** afin d'éviter un report soit sur des produits manufacturés importés prêts à la vente, soit sur des produits de moindre qualité et meilleur marché. C'est pourquoi, il importe de prévoir également la taxation à hauteur de 35% des autres produits laitiers, comme l'envisage l'Offensive régionale pour le lait (qui mentionne l'application de ce taux pour l'ensemble des produits laitiers) : les produits transformés (qui, à l'exception du yaourt, sont aujourd'hui taxés à hauteur de 20%) et la poudre de lait écrémée. Cette mesure devrait être étendue à l'ensemble des préparations alimentaire à base végétale (et notamment de soja) susceptibles de se substituer aux produits laitiers.

Concernant le **rythme de mise en œuvre**, certaines mesures méritent d'être mises en œuvre immédiatement de façon à modifier fortement l'environnement économique et favoriser une évolution effective des comportements des acteurs. Il s'agit notamment des mesures relatives au TEC et à la suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais. Concernant la mesure d'interdiction de la poudre MGVI il est préférable de l'envisager après une période de taxation à hauteur de 35% afin qu'elle s'inscrive dans un contexte où les acteurs se seront déjà engagés dans des décisions de substitution. Par ailleurs, compte tenu que cette mesure se traduirait par une substitution par de la poudre entière (et probablement en partie pas de la poudre écrémée) dont le coût est plus élevé, il est préférable de prendre une telle mesure dans un contexte de prix mondiaux plutôt bas afin d'atténuer l'impact sur les consommateurs. La mesure consistant à conditionner l'utilisation de poudre importée à l'incorporation de lait local à hauteur de 20% par les transformateurs ne pourrait quant à elle être mise en place que progressivement (par exemple sur cinq ans, avec des paliers intermédiaires), afin de donner le temps aux transformateurs et collecteurs de réaliser les investissements nécessaires et aux éleveurs de développer la production.

## 5. LES CHEMINS D'IMPACT DES DIVERSES MESURES

Les figures n°15, 16, 17 et 18 présentent les chemins d'impact des diverses mesures incluses dans les différentes options et les liens avec les ODD, à savoir :

- La hausse du TEC sur les poudres importées et sa flexibilisation (options 1, 3 et 6),
- La suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais (options 2, 3 et 6),
- L'interdiction de l'importation de poudres MGVI (options 4 et 6),
- La subordination des importations de poudres à l'utilisation de lait local par les transformateurs (option 5).

Figure n°15. Chemins d'impact de la hausse du TEC sur les poudres importées et de la flexibilisation du TEC, liens avec les

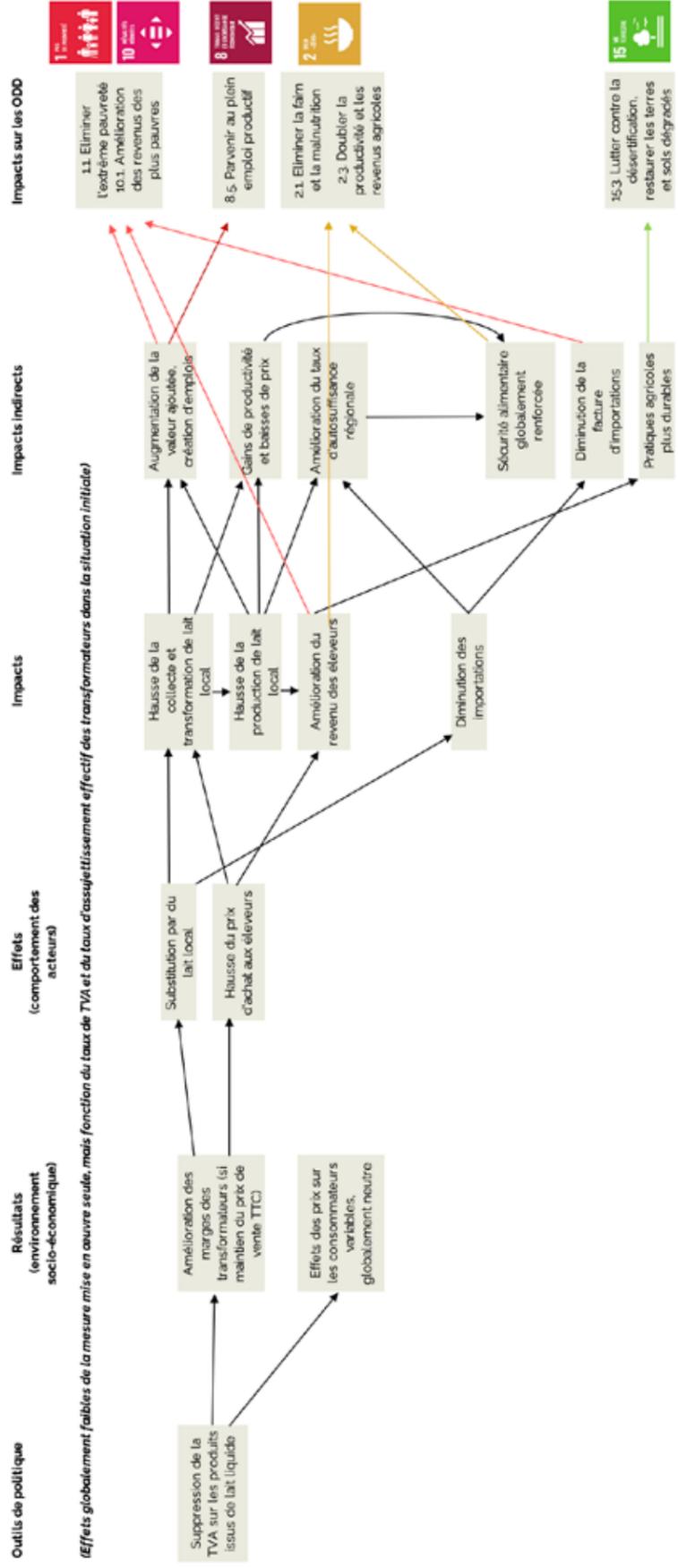
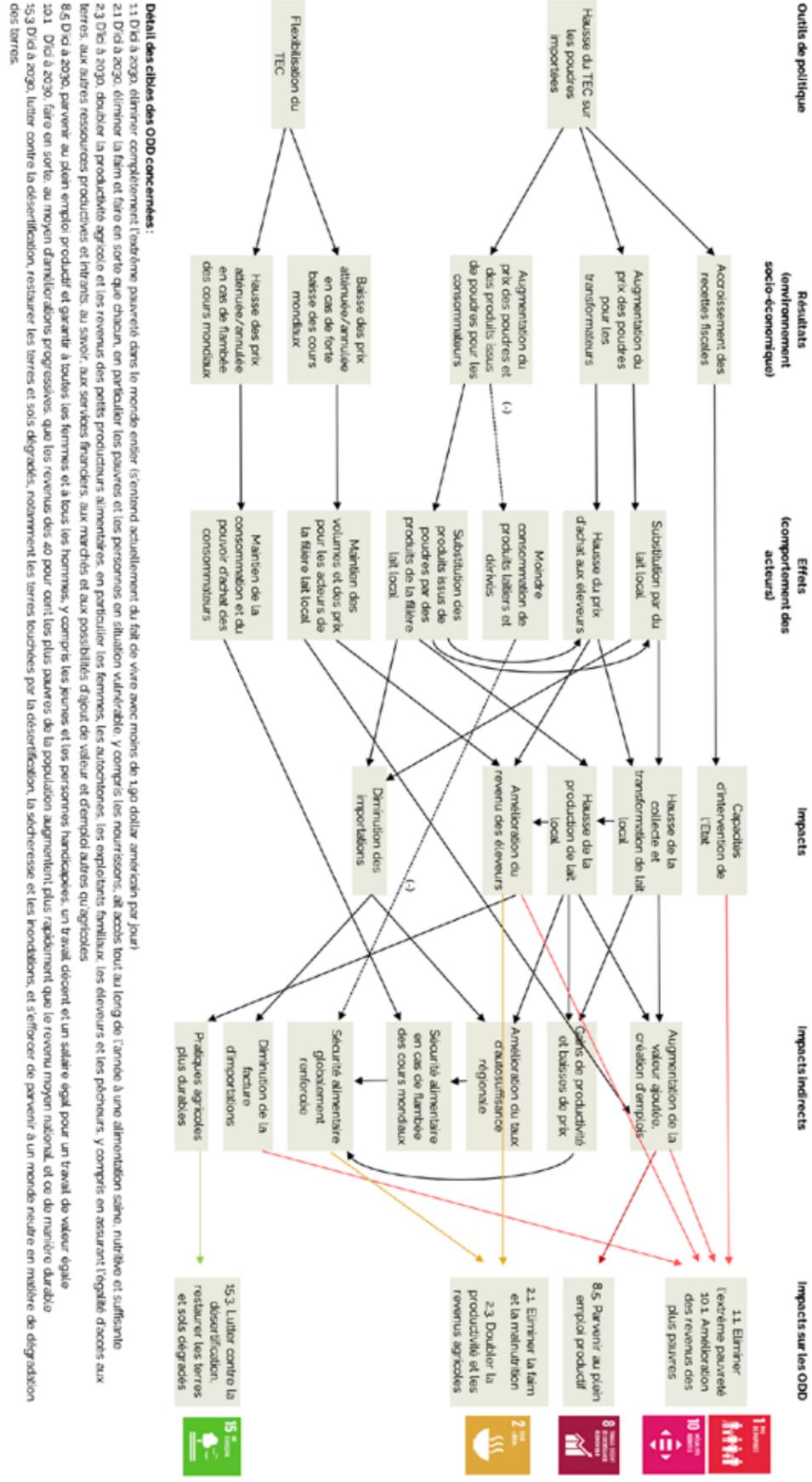
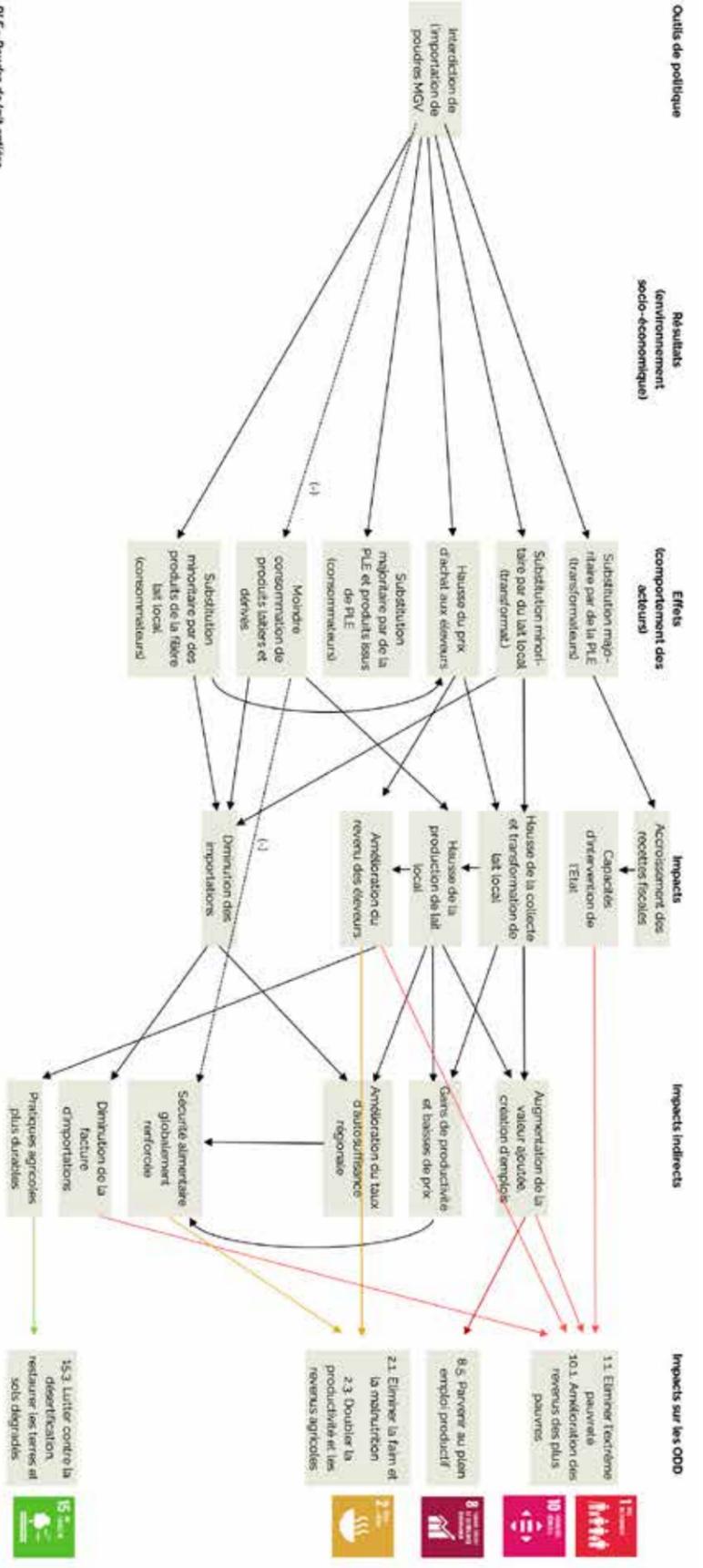
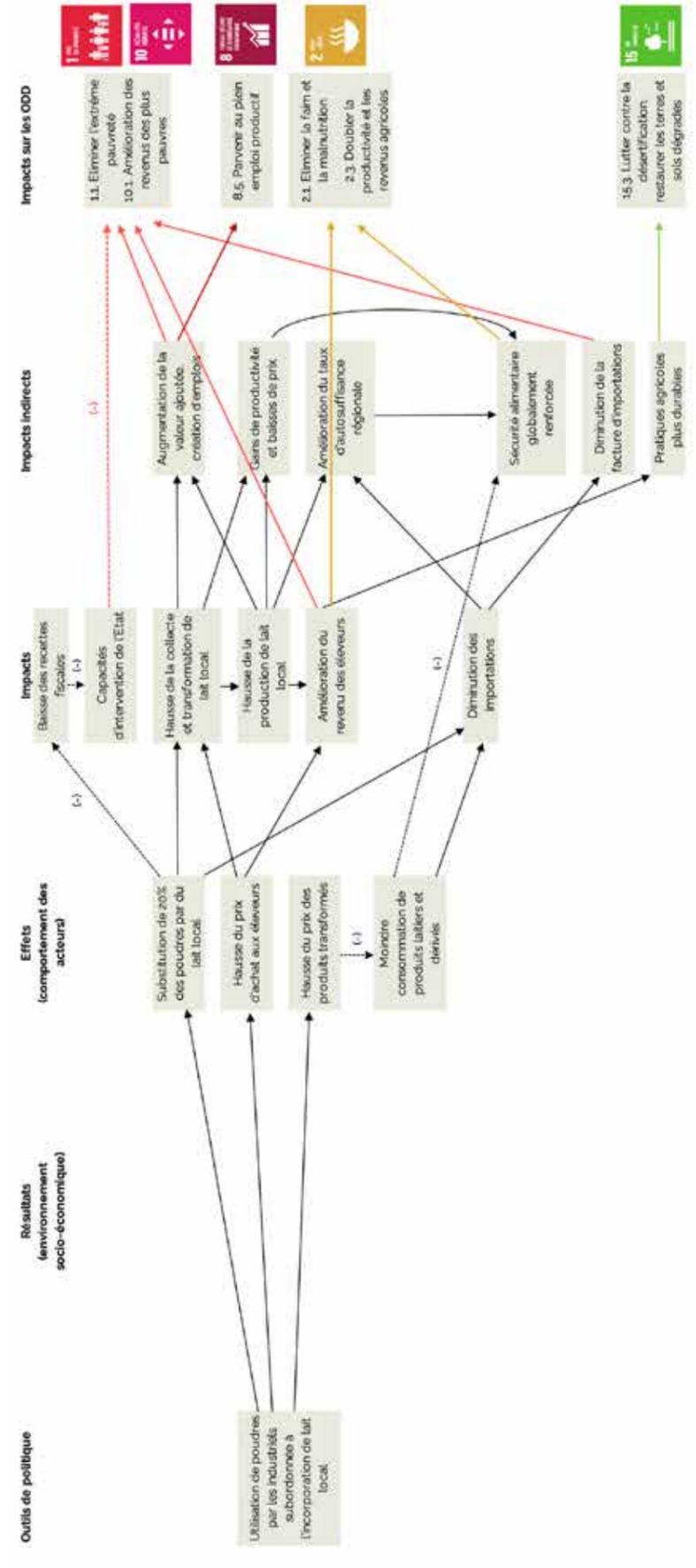


Figure n°16. Chemins d'impact de la suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais, liens avec les ODD



**PLE - Poudre de lait entière**  
**Détail des cibles des ODD concernées :**  
 11 D'ici à 2030, éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier (s'entend actuellement du fait de vivre avec moins de 1,90 dollar américain par jour)  
 21 D'ici à 2030, éliminer la faim et faire en sorte que chacun, en particulier les pauvres et les personnes en situation vulnérable, y compris les nourissons, ait accès tout au long de l'année à une alimentation saine, nutritive et suffisante  
 2.3 D'ici à 2030, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier les femmes, les autochtones, les exploitants familiaux, les éleveurs et les pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et intrants, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emploi autres qu'agricoles  
 8.5 D'ici à 2030, parvenir au plein emploi productif et garantir à toutes les femmes et à tous les hommes, y compris les femmes et à tous les hommes, y compris les personnes handicapées, un travail décent et un salaire égal pour un travail de valeur égale  
 15.3 D'ici à 2030, faire en sorte, au moyen d'améliorations progressives, que les revenus des 40 pour cent les plus pauvres de la population augmentent plus rapidement que le revenu moyen national, et ce de manière durable  
 15.3 D'ici à 2030, lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés, notamment les terres touchées par la sécheresse et les inondations, et s'efforcer de parvenir à un monde neutre en matière de dégradation des terres

Figure n°17. Chemins d'impact de l'interdiction de l'importation de poudres MGV, liens avec les ODD



**Détail des cibles des ODD concernées :**  
 11 D'ici à 2030, éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier (s'entend actuellement du fait de vivre avec moins de 1,90 dollar américain par jour)  
 21 D'ici à 2030, éliminer la faim et faire en sorte que chacun, en particulier les pauvres et les personnes en situation vulnérable, y compris les nourissons, ait accès tout au long de l'année à une alimentation saine, nutritive et suffisante  
 2.3 D'ici à 2030, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier les femmes, les autochtones, les exploitants familiaux, les éleveurs et les pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et intrants, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emploi autres qu'agricoles  
 8.5 D'ici à 2030, parvenir au plein emploi productif et garantir à toutes les femmes et à tous les hommes, y compris les femmes et à tous les hommes, y compris les personnes handicapées, un travail décent et un salaire égal pour un travail de valeur égale  
 10.1 D'ici à 2030, faire en sorte, au moyen d'améliorations progressives, que les revenus des 40 pour cent les plus pauvres de la population augmentent plus rapidement que le revenu moyen national, et ce de manière durable  
 15.3 D'ici à 2030, lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés, notamment les terres touchées par la sécheresse et les inondations, et s'efforcer de parvenir à un monde neutre en matière de dégradation des terres

Figure n°18. Chemins d'impact de la subordination des utilisations de poudres à l'incorporation de lait local par les transformateurs, liens avec les ODD

## VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 1. CONCLUSIONS

La montée en puissance de la filière lait local en Afrique de l'Ouest constitue un enjeu majeur en termes d'emplois, de revenus, de lutte contre la pauvreté des populations et de développement socio-économique dans les zones pastorales et agro-pastorales. Compte tenu du fait que les niveaux de revenus y sont les plus faibles et les niveaux de pauvreté et de malnutrition les plus élevés, et du fait du contexte actuel de multiplication des conflits et de déstabilisation de la région, ces zones mériteraient d'être prioritaires par les politiques publiques. L'enjeu du développement de la filière lait local est également essentiel en matière d'indépendance et de sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations, d'équilibre de la balance commerciale et d'économie en devises. Si la production laitière est en hausse constante depuis vingt ans, le rythme de croissance est insuffisant pour faire face à l'accroissement de la demande, de telle façon que la dépendance de la région vis-à-vis des importations s'accroît année après année. Le taux d'autosuffisance en lait de la région qui était de 60% au début du siècle n'est plus que de 41%. Au rythme actuel d'évolution de la consommation et de la production, ce taux ne sera plus que d'un tiers dans deux décennies.

Les importations proviennent majoritairement de l'Union européenne et sont constituées principalement de poudres MGTV, constituées d'un mélange en poudre de lait écrémé et de matière grasse végétale (généralement de l'huile de palme) dont le coût est inférieur de 30% à la poudre de lait entière. La consommation ouest-africaine de produits laitiers et de produits dérivés (c'est-à-dire issus de poudre MGTV) est principalement constituée de lait liquide frais (principalement en milieu rural), de yaourts (parfois mélangé à des céréales) et laits caillés et de poudres importées (souvent reconditionnées sur place). D'autres produits sont également consommés comme le lait pasteurisé ou le fromage. Ces produits sont donc pour partie produits sur place et pour partie importés. Les transformateurs (depuis des entreprises multinationales jusqu'à des unités artisanales ou individuelles) ont quant à eux la possibilité de s'approvisionner soit en poudres importées soit en lait local. Concernant le marché mondial, il est caractérisé par la présence de quelques grands exportateurs (Union européenne, Etats-Unis et Nouvelle Zélande) qui y commercialisent leurs excédents (10% de la production mondiale) et par une forte volatilité des prix.

Si les importations de produits laitiers et dérivés permettent de compenser l'insuffisance de la production laitière de la région qui fait face à un ensemble de limitations, elles n'en constituent pas moins un facteur limitant le développement de la filière lait local. Ceci a amené les acteurs de la filière lait local et les organisations de la société civile à se mobiliser dans le cadre de la campagne Mon Lait est local puis de la *Plateforme régionale pour la promotion du lait local* et aux Etats de la Cedeao à s'entendre pour la définition d'une *Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest*. Dans ce contexte, la présente étude, réalisée à la demande d'Oxfam, a porté plus spécifiquement sur les politiques commerciales et fiscales susceptibles de soutenir le développement de la filière lait local. En effet, les poudres importées, du fait de leur prix, de leur disponibilité permanente et de leur facilité d'utilisation, concurrencent le lait local au niveau de la transformation et de la consommation, accentuant les difficultés de la filière lait local. Or, les politiques commerciales et fiscales constituent des outils pour réguler cette concurrence. A plus long terme, dans un contexte de forte croissance démographique et d'évolution des habitudes alimentaires, la concurrence des importations de poudres de lait et plus encore de poudre MGTV tend à accroître la dépendance alimentaire de la région. La dépendance alimentaire signifie pour la région non seulement une charge d'importation considérable en devises, mais aussi une grande vulnérabilité des consommateurs en cas de hausse des prix mondiaux, notamment pour les consommateurs urbains les plus pauvres, comme l'ont mis en évidence les flambées des prix de 2007-2008 et de 2022.

La concurrence des poudres importées est accrue par la faible protection du marché ouest-africain, le droit de douane (Tarif Extérieur Commun – TEC) sur les poudres en vrac n'étant que de 5%. Ce faible taux de taxation, destiné à réduire les prix aux consommateurs et à favoriser le développement des industries de transformation de la poudre importée, constitue un facteur limitant majeur pour le développement du secteur laitier local. Le document de stratégie de *l'Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local* parle à ce propos de véritable « *laxisme des politiques commerciales* ».

Les acteurs européens de l'industrie laitière constituent des acteurs majeurs de l'exportation de poudres de lait et de poudres MGTV en Afrique de l'Ouest. Les grands groupes tendent à créer des filiales en Afrique de l'Ouest qui transforment ou reconditionnent les poudres importées et qui, parfois, développent aussi des réseaux d'approvisionnement en lait local. Les politiques européennes favorisent un dumping, non reconnu par les autorités européennes, sur les marchés ouest-africains à travers les aides de la PAC et du fait de l'absence de mécanisme de régulation des marchés depuis la disparition des quotas laitiers en 2015. Par ailleurs, l'Union européenne soutient les implantations de ses entreprises en Afrique de l'Ouest et elle ne décourage pas les importations d'huile de palme réutilisées par les industriels européens. Enfin, elle a négocié des Accords de Partenariat Economique (APE) avec les pays ouest-africains prévoyant une libéralisation complète du marché de la région pour les poudres importées et destinées à la transformation ou au reconditionnement.

A l'avenir, l'évolution des exportations européennes de produits laitiers et dérivés vers l'Afrique de l'Ouest dépendra de la croissance de la consommation dans la région, de la capacité de la production régionale à couvrir les besoins complémentaires de consommation et de l'évolution de la production et des excédents dans les grands pays exportateurs.

Les politiques commerciales et fiscales sont influencées par le cadre politique et juridique, que ce soit au niveau régional ou national. Les pays de la région ont notamment pris des engagements dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et, pour ce qui est de la Côte d'Ivoire et du Ghana, avec l'Union européenne dans le cadre de deux Accords de Partenariat Economique (APE). Les Etats membres de la Cedeao disposent d'une politique commerciale commune, avec notamment un TEC pour les différents produits. Les politiques fiscales sont du ressort de chaque pays, mais avec une certaine harmonisation dans le cadre de l'Uemoa et de la Cedeao. Certains pays mettent en œuvre des mesures de politique commerciale ou fiscale spécifiques comme le Nigeria qui conditionne l'octroi de licences d'importation de poudres de lait à un engagement des transformateurs à investir dans des approvisionnements de lait local, ou le Sénégal qui a supprimé la TVA sur le lait pasteurisé issu de lait frais. La Cedeao a engagé en 2018 un processus de définition de *l'Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest*, déclinée en une stratégie et un plan d'investissement prioritaire (PPI) régionaux validés par les Etats membres en 2020. Les pays se sont aussi engagés à élaborer des PPI nationaux. La stratégie régionale prévoit explicitement de rehausser le TEC et d'adapter la politique fiscale.

Cependant, il existe des positions diverses en Afrique de l'Ouest sur la question. Si les Etats ont validé la stratégie régionale, rien n'a encore été décidé concrètement. Le processus de révision du TEC en 2024 pourrait être une occasion de concrétiser ces orientations. En attendant, les études-pays réalisées au Nigeria, au Burkina Faso et au Sénégal confirment que les acteurs des filières lait local sont globalement favorables à des mesures ambitieuses dans le domaine des politiques commerciales et fiscales, que les grandes entreprises (et notamment les entreprises multinationales) impliquées dans la transformation de poudres importées y sont globalement opposées et que les pouvoirs publics sont intéressés par les propositions. Cependant ces derniers émettent des doutes et des craintes quant à l'efficacité de telles politiques dans un contexte où il n'est pas certain que la filière lait local soit capable de se développer suffisamment pour substituer les poudres importées. Les pouvoirs publics s'interrogent également sur la faisabilité politique

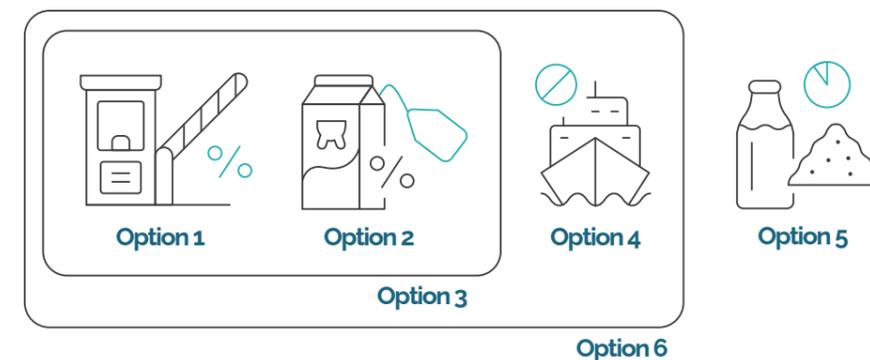
(décisions devant être prises à un niveau régional, engagements pris dans le cadre de l'OMC) et technique (risques de fraudes) et quant aux possibles effets négatifs pour les consommateurs.

Au niveau européen, certains acteurs du secteur laitier se posent la question de leur responsabilité sociale et environnementale (RSE) vis-à-vis de ces exportations vers l'Afrique de l'Ouest. C'est le cas notamment de l'interprofession laitière française (le CNIEL) qui affiche une ambition de développer des exportations « responsables ». Il s'agit de promouvoir l'engagement de firmes laitières françaises à privilégier des exportations de produits à haute valeur ajoutée et à participer au développement des approvisionnements en lait local. Cependant, les acteurs européens du secteur laitier qui posent la question de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) du secteur laitier abordent principalement la question environnementale. La responsabilité vis-à-vis des pays d'exportation est parfois posée, mais c'est sous l'angle de l'engagement des filiales européennes à développer, parallèlement à la transformation de poudres importées, des approvisionnements en lait local. Les industries laitières européennes sont peu préoccupées de l'impact de leurs exportations (et notamment de poudres MGTV) ou considèrent qu'elles jouent un rôle positif en termes de sécurité alimentaire. De fait, elles poursuivent leurs exportations agressives de poudres lactées bon marché.

Depuis le début des années 2010, plusieurs organisations paysannes se sont rapprochées d'ONG et la plateforme *N'exportons pas nos problèmes* a été créée conjointement en lien direct avec les organisations paysannes et d'éleveurs ouest-africaines et avec les acteurs de la campagne *Mon lait est local*. Au niveau de la Commission européenne, les positionnements diffèrent selon la Direction générale considérée. Certains représentants de la DG INTPA reconnaissent la problématique de la concurrence exercée par les importations laitières et dérivées d'origine européenne avec le lait local, mais on souligne que les Etats ouest-africains n'ont jusqu'à présent pas fait de demandes auprès de l'Union européenne, que ce soit dans le cadre des APE pour considérer les produits laitiers comme des produits sensibles, ou que ce soit en termes d'appui à l'Offensive régionale pour le lait local. Les DG Agriculture et Trade considèrent quant à elles que les importations d'origine européenne contribuent globalement à la sécurité alimentaire et ne constituent pas du dumping, les aides de la PAC étant classées dans la boîte verte des aides non distorsives de l'OMC. Suite aux actions de la société civile, l'UE a reconnu la problématique représentée par le manque de transparence relatif aux poudres MGTV et a créé une ligne tarifaire spécifique afin de pouvoir les identifier. Au sein du Parlement européen, plusieurs députés se sont mobilisés sur ces questions, notamment au sein du groupe des Verts.

L'étude a permis de simuler les effets de six options d'évolution des politiques commerciales et fiscales, basées sur :

- la hausse du TEC sur les poudres (35% pour la poudre MGTV et 10% pour la poudre de lait entière, contre 5% aujourd'hui) et sa flexibilisation en fonction des cours sur le marché mondial en vue de protéger à la fois les consommateurs en cas de flambée des cours mondiaux et les acteurs de la filière lait local en cas de forte baisse des prix (option 1),
- la suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais (option 2),
- une combinaison des mesures des options 1 et 2 (option 3),
- l'interdiction de l'importation de poudres MGTV (option 4),
- la subordination de l'importation et de l'utilisation de poudres par les transformateurs à leur engagement à incorporer 20% de lait local dans leurs produits (option 5)
- Une combinaison des mesures des options 3 et 4 (option 6).



Les simulations réalisées se sont appuyées sur l'élaboration préalable de modèles filières simplifiés (seize modèles filières selon le type de produit final, le type de matière première et l'assujettissement ou non des transformateurs à la TVA) et d'hypothèses relatives aux effets des différentes options envisagées en matière de prix et de volumes, les hypothèses relatives aux effets volumes étant relativement prudentes. Si des marges d'erreur existent nécessairement sur les hypothèses, les simulations permettent de dégager clairement des tendances d'évolutions de différents paramètres en fonction de l'option retenue.

D'une façon générale, dans une situation de prix moyens, toutes les options permettraient, dans des proportions variables, à un horizon de cinq ans :

- Une augmentation des prix payés aux éleveurs et donc de leurs revenus : du fait des gains de compétitivité des produits issus du lait local au niveau de la consommation (toutes les options), du coût accru des poudres importées par rapport au lait local (options de hausse du TEC et d'interdiction des poudres MGTV) et de l'obligation d'incorporer du lait local (option 5), la demande de lait local s'accroît, générant une hausse du prix payé aux éleveurs et de leur revenu.
- Une augmentation des prix aux consommateurs, mais avec des situations contrastées selon les options et selon le produit concerné (hausse plus forte pour la poudre MGTV reconditionnée). La question du « dilemme des prix alimentaires »<sup>47</sup> doit cependant être relativisée pour deux raisons :
  - d'une part, les hausses de prix restent cependant relativement modérées et le coût moyen annuel par consommateur ne s'accroît au maximum que de 2 700 FCFA (options 3 et 6) ;
  - d'autre part, en situation non pas de prix moyens, mais de forte hausse des prix mondiaux (comme par exemple en 2022), les options 1 et 3 (hausse et flexibilisation du TEC) permettent, par rapport à la situation actuelle, une stabilisation, voire une légère diminution, des prix à la consommation des poudres importées grâce au dispositif de flexibilisation du TEC.
- Un accroissement de la valeur ajoutée et des emplois de l'ensemble du secteur laitier et des filières de transformation concernées. En effet, la valeur ajoutée générée par la filière lait local est supérieure à celle issue de la filière d'importation. Le gain de valeur ajoutée touche particulièrement les zones rurales car, alors que les industries de transformation de poudre importée (et donc la valeur ajoutée, les emplois et les revenus liés) se concentrent très majoritairement en ville, une grande partie des activités de la filière lait local se situe en milieu rural.
- Une baisse du volume et du coût des importations de poudres.
- Un accroissement de la production laitière.
- Un accroissement du taux d'autosuffisance régional en produits laitiers et dérivés.
- Une très forte augmentation de la production laitière transformée dans le secteur formel.

<sup>47</sup> Voir Coste Jérôme, Egg Johny, 2021.

Concernant les effets sur les recettes fiscales, la situation diffère selon l'option considérée. Globalement, les effets tendent à être relativement faibles car les recettes supplémentaires (hausse du TEC, substitution des importations de poudre MGV par des importations de poudre de lait entière plus chère et donc générant davantage de recettes douanières dans les options 4 et 6) sont compensées par les manques à gagner (suppression de la TVA sur les produits issus de lait frais, substitution de poudres importées par du lait local générant une baisse des recettes douanières).

D'une façon générale, les effets sur le développement de la filière lait local et ses diverses conséquences positives tendent à être plus marqués avec les options 6 et 3, avec respectivement la combinaison de trois (TEC, TVA, interdiction des poudres MGV) et deux mesures (TEC, TVA) fortement complémentaires. Le taux d'autosuffisance régionale atteindrait respectivement 47% et 46% contre 41% aujourd'hui, inversant la tendance historique à la dégradation. Ce sont aussi les deux options où les prix aux consommateurs des produits issus de poudre importée augmentent le plus en situation de prix mondiaux moyens, mais, comme nous l'avons mentionné, avec un impact moyen sur le pouvoir d'achat relativement limité. De plus, avec l'option 3, les prix aux consommateurs des produits issus de poudre importée tendent au contraire à diminuer légèrement en situation de flambée des cours mondiaux (c'est-à-dire quand le pouvoir d'achat et la sécurité alimentaire sont les plus menacés), grâce au dispositif de flexibilisation du TEC.

Les effets des options 4 (interdiction des poudres MGV) et 5 (incorporation obligatoire de 20% de lait local) sont également significatifs. Le taux d'autosuffisance régionale atteindrait 43-44%. Avec l'option 5, les prix aux consommateurs n'évolueraient qu'à la marge.

Les effets de l'option 1 (TEC) sont moins importants, la hausse du TEC étant à elle seule insuffisante pour générer une amélioration de la compétitivité relative du lait local qui permette un changement significatif du comportement des acteurs. La hausse du TEC permettrait par contre un accroissement sensible des recettes fiscales. Tout comme dans l'option 3, les prix aux consommateurs baisseraient légèrement en cas de flambée des prix mondiaux.

L'option 2 (TVA) est celle dont les effets apparaissent les plus faibles. En effet, une bonne partie des produits issus du lait local sont transformés et commercialisés par des acteurs déjà non assujettis à la TVA et qui n'auraient alors pas intérêt à accroître la quantité de lait local dans leur mix. Par ailleurs, la TVA est déjà absente ou faible dans nombre de pays et pour certains produits. Dans les pays où la TVA de 18% est effectivement appliquée à l'ensemble des produits laitiers et où une partie significative des acteurs est assujettie à la TVA, l'effet serait cependant plus important (la simulation n'a été réalisée dans le cadre de cette étude que sur la base d'une moyenne de la situation des trois pays étudiés, avec de nombreuses exonérations de TVA). Cette option serait globalement neutre pour les consommateurs.

L'étude a également analysé les conditions de mise en œuvre et de succès des différentes options que dont nous reprenons à la suite les principales dans la partie recommandations.

## 2. RECOMMANDATIONS

Compte tenu des résultats obtenus, il apparaît clairement que les options 3 (TEC, TVA) et 6 (TEC, TVA, interdiction de la poudre MGV) sont les plus susceptibles d'enclencher une dynamique de développement de la filière lait local et d'inversion de la tendance historique à l'accroissement de la dépendance par rapport aux importations de poudres. L'option 6 apparaît plus efficace, mais est plus défavorable aux consommateurs en situation de flambée des prix mondiaux (+12% pour le prix la poudre reconditionnée la moins onéreuse par rapport à la situation actuelle, contre -3% avec l'option 3). Par rapport à la situation actuelle, l'option 3 permet ainsi à la fois de stimuler la filière locale et de protéger les consommateurs dans une conjoncture de flambée des prix. Dans les pays où la TVA a été déjà supprimée ou abaissée sur nombre de produits laitiers, il conviendrait,

dans ces deux options, de remplacer la baisse de la TVA par une autre mesure fiscale équivalente : soit un rétablissement de la TVA sur les produits issus de poudre importée, soit des exonérations fiscales d'autre type pour les transformateurs de lait local. Concernant le rythme de mise en œuvre, les mesures concernant le TEC et la TVA devraient être mises en œuvre immédiatement de façon à modifier fortement l'environnement économique et favoriser une évolution effective des comportements des acteurs. Quant à la mesure d'interdiction de la poudre MGV, il est préférable de l'envisager après une période où elle serait déjà taxée à hauteur de 35%, afin qu'elle s'inscrive dans un contexte où les acteurs se seront déjà engagés dans des décisions de substitution. Par ailleurs, compte tenu que cette mesure se traduirait par une substitution par de la poudre entière (et probablement en partie par de la poudre écrémée) dont le coût est plus élevé, il est préférable de prendre une telle mesure dans un contexte de prix mondiaux plutôt bas afin d'atténuer l'impact sur les consommateurs.

Les options 4 (interdiction de la poudre MGV) et 5 (subordination des importations de poudre à l'incorporation de lait local) auraient des effets non négligeables et méritent donc également d'être discutées. Les deux options sont actuellement envisagées par le Nigeria. Les acteurs rencontrés ont paru sensibles à l'option 5, et beaucoup plus réservés sur l'option 4, avec notamment une forte crainte concernant l'impact pour les consommateurs. L'impact serait en effet significatif sur les prix à la consommation (+19% à +20% sur les produits issus de poudre MGV, après son remplacement par de la poudre entière), même si, comme nous l'avons mentionné l'impact global sur les dépenses alimentaires *per capita* serait limité. L'option 5 mériterait cependant une expertise complémentaire pour vérifier la faisabilité technique dans les pays où les importateurs ne sont pas que les transformateurs. La combinaison de l'option 3 et de l'option 5 n'a pas été simulée, mais elle mériterait d'être également envisagée et on peut supposer que ses effets seraient du même ordre que ceux de l'option 6. La mesure consistant à subordonner l'utilisation de poudre importée à l'incorporation de lait local à hauteur de 20% par les transformateurs ne pourrait quant à elle être mise en place que progressivement (par exemple sur cinq ans), avec des palliers progressifs, afin de donner le temps aux transformateurs et collecteurs de réaliser les investissements nécessaires et aux éleveurs de développer la production.

Les effets des options 1 (TEC) et 2 (TVA) semblent insuffisants pour pouvoir enclencher une dynamique significative de développement de la filière lait local.

Quelle que soit l'option retenue, les recommandations suivantes peuvent être formulées pour garantir à la fois des conditions favorables à sa mise en œuvre et les conditions de succès. Les recommandations sont destinées pour la plupart aux acteurs ouest-africains et pour certaines aux acteurs européens.

Concernant les **conditions de mise en œuvre** :

- La hausse du TEC amènerait une minorité de pays à ne pas respecter leurs engagements auprès de l'OMC. Les pays de la région pourraient argumenter auprès de l'OMC qu'en raisonnant globalement au niveau régional et en tenant compte du poids relatif des importations de poudres de chaque pays, une augmentation du TEC resterait très largement en deçà du plafond régional d'engagement ainsi calculé (le taux consolidé du seul Nigeria est notamment de 150% tant pour la poudre de lait entière que pour la poudre MGV). Concernant la flexibilisation du TEC pour des motifs de sécurité alimentaire des consommateurs et de protection des filières lait local, et compte tenu de la situation et des défis de la région en termes, économique, social, environnemental et sécuritaire (notamment en milieu rural), les Etats de la région auraient tous les arguments pour défendre de telles mesures auprès de l'OMC. Le rehaussement du TEC poserait un problème spécifique pour la Côte d'Ivoire et le Ghana qui ont signé un APE avec l'Union européenne dans lequel ils se sont engagés à libéraliser complètement le commerce de poudres de lait et de poudres MGV en vrac. Cela impliquerait une renégociation de cette disposition spécifique afin de considérer l'ensemble

des produits laitiers et dérivés comme des produits sensibles. Notons que les mesures non tarifaires envisagées par certaines options (interdiction des importations de poudre MGTV et conditionnement des utilisations de poudre à l'incorporation de lait local) sont également contraires aux engagements pris à l'OMC, ce qui implique une forte volonté politique pour les défendre.

Il est souhaitable que l'Union européenne, dans le cadre de ses engagements en faveur de la cohérence des politiques avec le développement, facilite l'acceptation tant au niveau de l'OMC que des APE de ces évolutions qui sont justifiées du fait des défis particuliers auxquels fait face la région ouest-africaine. Un message clair de l'Union européenne en appui à la volonté de l'Afrique de l'Ouest de mettre en œuvre des politiques commerciales et fiscales au profit du lait local, ainsi qu'un soutien dans le cadre des discussions relatives aux accords commerciaux, contribuerait à créer un environnement propice à des décisions ambitieuses de la part des Etats de la région.

- Concernant les décisions relatives à la TVA, il est souhaitable d'inscrire les produits laitiers issus de lait frais comme produits de première nécessité (exonérables de la TVA) dans le cadre commun d'harmonisation de la TVA de la Cedeao.
- Compte tenu de certaines légitimes des décideurs politiques, mais aussi de l'influence de certains acteurs n'ayant pas intérêt à une évolution des politiques commerciales et fiscales en faveur du lait local dans la région ouest-africaine, il importe que les représentants de la filière lait local, les organisations de la société civile et leurs alliés dans le monde politique et les institutions se donnent les moyens effectifs pour réaliser un plaidoyer argumenté et efficace, tant au niveau des Etats de la région que de la Cedeao. Les bailleurs, les acteurs de la coopération internationale et les entreprises multinationales ne doivent pas non plus être négligés, et, de ce point de vue, les acteurs européens sensibilisés et engagés en appui aux acteurs ouest-africains ont également un rôle à jouer. D'une façon générale, il importe de pleinement prendre en compte l'ensemble des facteurs influençant les changements des politiques publiques et notamment la conjonction des « 3I », c'est-à-dire des intérêts des acteurs et actrices, des institutions (règles formelles et informelles dépendant de choix opérés précédemment) et des idées (référentiels et paradigmes)<sup>48</sup>.

Concernant les **conditions de succès** :

- Quelle que soit l'option considérée, une condition essentielle de succès est la capacité de la région à accroître la production laitière et encore davantage les capacités de collecte et de transformation. L'accroissement de la production pendant la saison sèche constitue un enjeu spécifique particulièrement important dans certaines régions où la saisonnalité de la production est importante. L'activation des mesures de politiques commerciales et fiscales peut donc être un puissant moyen d'encourager cette croissance, mais, en l'absence de résolution des autres facteurs limitants, ces mesures seraient globalement négatives, avec notamment une baisse de pouvoir d'achat pour les consommateurs. C'est pourquoi la mise en place des mesures de politiques commerciales et fiscales doit s'inscrire dans le cadre plus global de l'opérationnalisation des orientations de l'*Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest*
- Par ailleurs, la politique de développement de la filière lait local pourrait être un succès mais avec des effets négatifs pour certains acteurs qu'il conviendrait au contraire de renforcer : concurrence de la part des grands industriels pour l'approvisionnement en lait local mettant en difficulté les entreprises artisanales et semi-industrielles qui s'approvisionnent déjà en lait local ; développement exclusif de fermes industrielles laissant de côté le développement des zones agro-pastorales et pastorales ; exclusion des femmes qui jouent aujourd'hui un rôle

<sup>48</sup> Voir à ce sujet Coste Jérôme et al., 2021, et notamment l'introduction et la conclusion.

central dans la production et la commercialisation informelle du lait, suite aux perspectives de valorisation plus importante du lait dans le secteur formel. Des politiques publiques concertées et inclusives, la mobilisation des acteurs et la valorisation du travail des femmes devront permettre de prévenir ces risques.

- En complément de la politique de dynamisation de la filière lait local et afin de la renforcer, des mesures devraient être prises en matière de valorisation du lait local auprès des consommateurs, de respect de la réglementation (et si besoin son renforcement) relative au conditionnement des produits et à leur publicité de manière à lutter contre la désinformation des consommateurs qui est très fréquente dans les points de vente de la région. Les actions visant l'approvisionnement des écoles et autres établissements, en lait local pourraient être multipliées, sur le modèle de ce qui est déjà entrepris dans divers pays de la région.
- Pour ces différentes raisons, il est souhaitable que la coopération internationale, et notamment de l'Union européenne, apporte ou renforce son soutien à l'*Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local* dans toutes ses dimensions, de façon à contribuer à son succès et que la filière lait local puisse pleinement tirer profit du nouvel environnement généré par l'évolution des politiques commerciales et fiscales.
- Il est également souhaitable que les acteurs du secteur laitier en Europe approfondissent leurs engagements en matière de Responsabilité sociale et environnementale, en intégrant pleinement la problématique de l'utilisation d'huile de palme, dont la production contribue directement ou indirectement à la déforestation et dont les produits qu'elle permet d'obtenir (les poudres MGTV) entrent fortement en concurrence avec la filière lait local en Afrique de l'Ouest. La question des interdictions d'importations d'huile de palme mériterait également d'être abordée sur le plan politique compte tenu des limites prévisibles de la réglementation européenne sur la déforestation importée.
- En matière de politique commerciale, le succès de la politique implique l'existence de mesures complémentaires afin d'éviter un report soit sur des produits manufacturés importés prêts à la vente, soit sur des produits de moindre qualité et meilleur marché. C'est pourquoi, il importe de prévoir également la taxation à hauteur de 35% des autres produits laitiers, comme l'envisage l'*Offensive régionale pour le lait* (qui mentionne l'application de ce taux pour l'ensemble des produits laitiers), c'est-à-dire à la fois les produits transformés (qui, à l'exception du yaourt, sont aujourd'hui taxés à hauteur de 20%) et la poudre de lait écrémée. Cette mesure devrait être étendue à l'ensemble des préparations alimentaire à base végétale (et notamment de soja) susceptibles de se substituer aux produits laitiers.

## ANNEXE 1. PERSONNES RENCONTRÉES

En **Afrique de l'Ouest** (en complément des personnes rencontrées à l'occasion des études pays et des échanges dans le cadre du comité de pilotage de l'étude) :

- Amadou Hindatou, Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane (APESS).
- Bio Goura Soulé, assistant technique élevage et pastoralisme, direction de l'agriculture et du développement rural, Commission de la Cedeao.

En **Europe** :

- Fabienne Alcaraz, Paola de Caro, chargée des relations internationale, Carlos Martin Ovilo et Brigitte Missonne, chef d'unité, direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), Commission européenne.
- Benoit Biteau et Michèle Rivasi, député.e.s européen.ne.s (France).
- Jean-René Cuzon, Agence française de développement (AFD).
- Benoit De Waegeneer, secrétaire général, Humundi (Belgique).
- Fanny Lashcari, doctorante Cirad-département ES au Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL, France).
- Régis Méritan, agroéconomiste, et Philippe Thomas, économiste, direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA), Commission européenne.
- Kjartan Poulsen, président, European Milk Board.
- Benoît Rouyer, directeur Prospective économique, CNIEL (France) (avec des compléments apportés par Frédéric Gaucheron, équipe « Science et économie de la filière laitière »).

## ANNEXE 2. BIBLIOGRAPHIE

Agriculteurs français et développement international (Afdi), *Indépendance des filières laitières ouest-africaine et française : pistes de réflexion pour une relation durable*, note thématique, 2023.

Blein Roger, Soulé Bio Goura, de Miguel Imma, Stührengerg Liora (réalisation et mise en forme des entretiens), *La fabrique des politiques publiques : regards croisés*, in Coste Jérôme, Doligez François, Egg Jonny et Perrin Gaëlle (dir.), *La fabrique des politiques publiques en Afrique – Agricultures, ruralités, alimentation*, Iram Karthala, 2021.

Broutin Cécile, Levard Laurent, Goudiaby Marie-Christine, *Quelles politiques commerciales pour la promotion de la filière « lait local »*, Paris, Gret, 2018.

Campagne Mon lait est local, *Pour une politique commerciale et des politiques fiscales favorables au développement de la filière lait local en Afrique de l'Ouest*, note de position, mars 2019.

Cedeao, Directive C/DIR.1/05/09 *Portant harmonisation des législations des Etats membres de la CEDEAO en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*, Journal officiel, mai/juin 2009.

Cedeao, *Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest, Document de stratégie*, juin 2020.

Cedeao, *Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest, Document de Programme Prioritaire d'Investissements*, juin 2020.

Chatellier Vincent, *Comment la PAC soutient-elle le revenu des agriculteurs ?*, entretien, Inrae, 2021, <https://www.inrae.fr/actualites/comment-pac-soutient-elle-revenu-agriculteurs#:~:text=V.%20C.%20%3A%20La%20France%20est%20le.de%20la%20production%20agricole%20finale>.

Conseil de l'Union européenne, *Accord de partenariat économique entre les États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) et l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (Uemoa), d'une part, et l'Union européenne et ses Etats membres, d'autre part, annexe C*, 2014

Corniaux Christian, Duteurtre Guillaume, *Pour une alliance renouvelée entre industriels et éleveurs laitiers en Afrique de l'Ouest*, note d'orientation, CIRAD-Oxfam, décembre 2018, <http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/-11.pdf>

Coste Jérôme, Doligez François, Egg Jonny et Perrin Gaëlle (dir.), *La fabrique des politiques publiques en Afrique – Agricultures, ruralités, alimentation*, Iram Karthala, 2021.

Coste Jérôme, Egg Johny, *Intégration régionale, sécurité alimentaire et politique de commerce extérieur – Le long cheminement de la protection du riz en Afrique de l'Ouest*, in Coste Jérôme, Doligez François, Egg Jonny et Perrin Gaëlle (dir.), *La fabrique des politiques publiques en Afrique – Agricultures, ruralités, alimentation*, Iram Karthala, 2021.

De Dianous Gabrielle, *La filière lait ouest-africaine : une affaire de femmes ?*, Note de synthèse, programme PAFAO, CFSI – Fondation de France, 2020.

Direction générale des impôts et des domaines, *Guide fiscal des PME*, 2013.

Duteurtre Guillaume, Corniaux Christian, *Le commerce de « poudre de lait réengraissée » - Situation et enjeux pour les relations commerciales Europe-Afrique de l'Ouest*, CIRAD, 2018.

Duteurtre Guillaume, Corniaux Christian, De Palmas Aurélie, *Lait, commerce et développement au Sahel : impacts socioéconomiques et environnementaux de l'importation des mélanges MGV européens en Afrique de l'Ouest*, CIRAD, 2020.

Hoogwegt Group, *La poudre de lait enrichie en matières grasses végétales : un marché en plein essor*, Horizons n°8, 2018.

Levard Laurent, Bigot Amélie, *Accords de Partenariat Economique et agriculture : quels enjeux pour l'Afrique*, Coordination Sud, 2014.

Levard Laurent, Lagandré Damien, *Cohérence des politiques commerciales et de développement – le cas de l'APE Afrique de l'Ouest*, Paris, Gret, 2017.

Levard Laurent, avec les contributions de Broutin Cécile, Goudiaby Marie-Christine, Hainikoye Moussa, Kabore Kouka et Traore Moctar, *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)*, étude, Gret et Campagne Mon lait est local, 2019.

Levard Laurent et Martin Garcia Irene, *PAC : Quelle cohérence avec le développement des agricultures paysannes du Sud ?*, étude, Coordination Sud, 2019 ;

Levard Laurent, Kambou Sié, *Opportunités et risques de la mise en œuvre de l'APE intérimaire Côte d'Ivoire – Union européenne et de la Stratégie nationale APE*, Gret – CSCI, 2020.

Levard Laurent, avec la contribution de Dr Dia Serigne Moussa, *Etude pour la mise en œuvre de mesures fiscales et de défense commerciale du lait local et de ses produits dérivés au Sénégal*, étude, Gret, Campagne Mon lait est local et Oxfam, 2021.

Menghi Alberto et al, *Dairy production, standards and competitiveness in global markets*, version provisoire, étude de cas, projet MATS, 2023.

Orasmaa Tuuli, *Fostering locality in global value chains - Potential of small-scale milk processors to increase local milk sourcing, create employment and reduce milk powder imports in Burkina Faso*, University of Copenhagen, 2017.

Oxfam, *En avant ! : des politiques laitières au service de demain en Afrique de l'Ouest*, 2018.

Republic of Nigeria, *National Contribution Plan to the Implementation of the Regional Offensive for the Promotion of Local Milk in West Africa and the Sahel 2021-2025*.

Republic of Nigeria, *National Dairy Policy – Draft*, 2021.

Sagna Guy Marius, *La guerre du lait : le cas du Sénégal*, Rosa Luxemburg Stiftung, 2018.

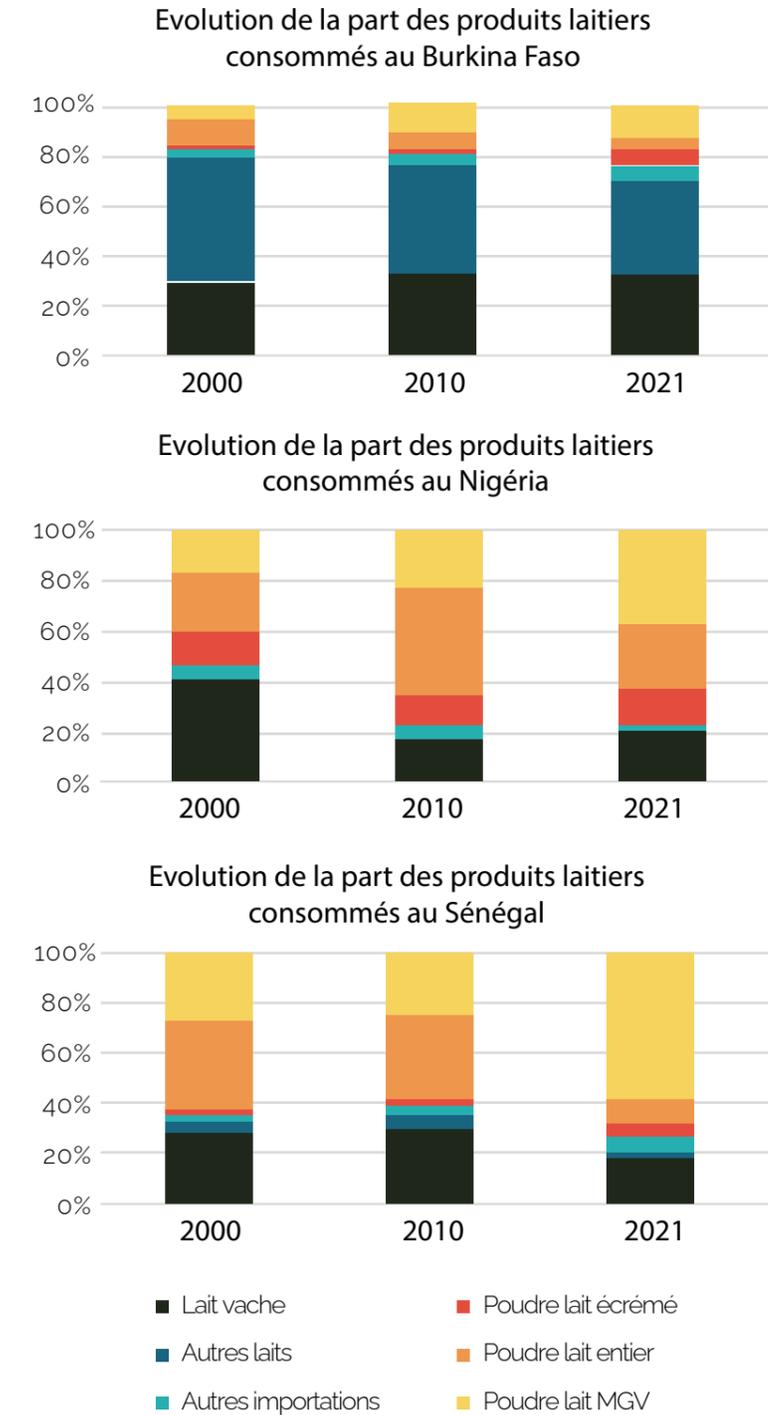
Schneider Mariama, *Relations Genre dans la filière lait périurbaine de Niamey – Cas des bassins laitiers de Hamdalaye, Kollo, Say et Niamey*, rapport de stage pour l'obtention du Certificat de projets internationaux à la GNE, Iram, 2012.

Uemoa (Conseil des Ministres), *Directive n° 02/ 98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*, 1998.

Uemoa (Conseil des Ministres), *Directive n°02/2009/CM/UEMOA portant modification de la directive n°02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée*, 2009.

Union européenne, *Accord de partenariat économique d'étape entre le Ghana, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part*, Journal officiel, 21/10/2016.

## ANNEXE 3. GRAPHIQUES COMPLÉMENTAIRES



Production locale : « Lait vache » et « Autres laits » (brebis, chèvre, chamelle)  
importations laitières : « Poudres lait MGV », « Poudre lait entier », « Poudre lait écrémé »

**Figure n°19.** Evolution de la part des produits laitiers consommés au Burkina Faso, au Nigéria et au Sénégal

## ANNEXE 4. HYPOTHÈSES RELATIVES À LA STRUCTURE DE LA CONSOMMATION DE LAIT, PRODUITS LAITIERS ET DÉRIVÉS EN AFRIQUE DE L'OUEST

|   |                      |                      |
|---|----------------------|----------------------|
| <b>Production régionale de lait de vache</b>                    | 2900 millions eq l   | (2021)               |
| Dont: <b>Autoconsommation + Fil informelle</b>                  | 92%                  | 2668,0 millions eq l |
| Dont : Lait   | 66%                  | 1914,0 millions eq l |
| Yaourt  | 26%                  | 754,0 millions eq l  |
| <b>Transformat fil formelle TVA</b>                             | 2%                   | 58,0 millions eq l   |
| Dont : Lait   | 0,5%                 | 14,5 millions eq l   |
| Yaourt  | 1,5%                 | 43,5 millions eq l   |
| <b>Transformat fil formelle sans TVA</b>                        | 6%                   | 174,0 millions eq l  |
| Dont : Lait   | 2%                   | 58,0 millions eq l   |
| Yaourt  | 4%                   | 116,0 millions eq l  |
| <b>Importation poudres</b>                                      | 6.260 millions eq l  | (2021)               |
| Dont : <b>Poudre entière</b>                                    | 22%                  | 1.377 millions eq l  |
| Pour : Vente directe  | 5%                   | 313 millions eq l    |
| Reconditionnement   | 9%                   | 563 millions eq l    |
| avec TVA  | 6%                   | 376 millions eq l    |
| sans TVA  | 3%                   | 188 millions eq l    |
| Production lait   | 4%                   | 250 millions eq l    |
| avec TVA  | 4%                   | 250 millions eq l    |
| sans TVA  | 0%                   | -                    |
| Production yaourt   | 4%                   | 250 millions eq l    |
| avec TVA  | 4%                   | 250 millions eq l    |
| sans TVA  | 0%                   | -                    |
| <b>Poudre MGV</b>   | 66%                  | 4.132 millions eq l  |
| Pour : Vente directe  | 2%                   | 125 millions eq l    |
| Reconditionnement   | 40%                  | 2.504 millions eq l  |
| avec TVA  | 28%                  | 1.753 millions eq l  |
| sans TVA  | 12%                  | 751 millions eq l    |
| Production lait   | 5%                   | 313 millions eq l    |
| avec TVA  | 3%                   | 188 millions eq l    |
| sans TVA  | 2%                   | 125 millions eq l    |
| Production yaourt   | 19%                  | 1.189 millions eq l  |
| avec TVA  | 13%                  | 814 millions eq l    |
| sans TVA  | 6%                   | 376 millions eq l    |
| <b>Poudre écrémée et infantile (non considéré dans l'étude)</b> | 12%                  | 751 millions eq l    |
| <b>Autres importations</b>                                      | 810 millions eq l    | (2021)               |
| <b>Exportations</b>   | 0 millions eq l      |                      |
| <b>Production autres laits</b>                                  | 1980 millions eq l   | (2021)               |
| <b>Consommation apparente</b>                                   | 11.950 millions eq l |                      |
| <b>Population</b>   | 419 millions         | (2021)               |
| <b>Consommation apparente par habitant</b>                      | 29 l/hab             |                      |

## ANNEXE 5. RAPPORTS PAYS BURKINA FASO, NIGERIA ET SÉNÉGAL

- Rapport Etude Pays Burkina Faso (français): <https://oxfambelgie.be/sites/default/files/2024-01/Rapport%20étude%20pays%20Burkina%20Faso%20VF.pdf>
- Rapport Etude Pays Nigéria (français): [https://oxfambelgie.be/sites/default/files/2024-01/Rapport%20Nigéria%20étude%20lait\\_VF.pdf](https://oxfambelgie.be/sites/default/files/2024-01/Rapport%20Nigéria%20étude%20lait_VF.pdf)
- Rapport Etude Pays Nigéria (anglais): [https://oxfambelgie.be/sites/default/files/2024-01/Report%20Nigeria%20milk%20study\\_FV.pdf](https://oxfambelgie.be/sites/default/files/2024-01/Report%20Nigeria%20milk%20study_FV.pdf)
- Rapport Etude Pays Sénégal (français): <https://oxfambelgie.be/sites/default/files/2024-01/Rapport%20étude%20lait%20Sénégal%20VFF.pdf>

## Attribution

Cette étude a bénéficié d'un co-financement du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la convention de subvention n° 101000751. L'étude a aussi reçu un soutien financier de Oxfam, de Humundi, du CFSI, de l'Agence Française de Développement (AFD) dans le cadre du projet ASANAO porté par le Gret, de la Coopération belge, du gouvernement princier de la Principauté de Monaco, ainsi que du programme Pafao, porté par la Fondation de France et le CFSI et cofinancé par l'AFD.



Cofinancé par  
l'Union européenne



AFD  
Agence Française de Développement



Belgium  
partenar in ontwikkeling



Fondation  
de France



Gouvernement Princier  
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

humundi  
SOS FAAM



CFSI



OXFAM  
België | Belgique