

Faut-il accroître la protection de l'agriculture africaine ? L'exemple de la filière lait

Entretien avec Laurent Levard (levard@gret.org)

Spécialiste des questions de politiques agricoles et commerciales au GRET

Laurent Levard a coordonné une étude sur les Politiques commerciale, politiques fiscales et filières lait en Afrique de l'Ouest (2019), dans le cadre de la campagne Mon lait est local, qui vise à promouvoir la filière lait en Afrique de l'Ouest. Plusieurs membres d'Inter-réseaux participent activement à cette campagne (APESS, AVSF, Iram, RBM, ROPPA, SOS Faim). Inter-réseaux a par ailleurs été mobilisé pour l'évaluation des engagements des firmes européennes en matière de collecte de lait local en Afrique de l'Ouest. Dans cet entretien, Laurent Levard apporte son éclairage sur les mesures de protection de l'agriculture africaine, et en particulier de sa filière laitière.

Inter-réseaux (IR) : Qu'est-ce qu'une mesure protectionniste dans l'agriculture ?

Laurent Levard (LL) : Une mesure protectionniste vise à protéger les productions qu'elles soient locales, régionales ou nationales. Cette protection, par exemple un droit de douane sur des importations de céréales qui accroît leur prix de revente sur un marché national, permet de redonner un avantage comparatif aux productions locales par rapport aux produits importés. Elle peut aussi limiter quantitativement les quantités de produits importés. Parfois le protectionnisme a une définition étendue, selon laquelle il intégrerait les mesures visant à décourager les exportations.

Ces mesures sont instaurées dans le cadre d'une filière pour répondre à différentes attentes. D'abord, à très court terme, on cherche la substitution : une mesure protectionniste revient à augmenter le prix des produits importés, et donc à encourager les acteurs économiques (les entreprises, les consommateurs) à se tourner davantage vers le produit local.

Sur le moyen terme, on cherche à ce que les agriculteurs et les éleveurs soient mieux rémunérés, vivent mieux et puissent investir dans la production. En effet, s'il s'agit bien de produits identiques ou substituables, alors l'augmentation du prix des produits importés va se répercuter sur le prix des produits locaux et donc sur les prix payés aux producteurs.

Enfin, il y a un troisième type d'attente sur du moyen et long terme : que l'amélioration des prix modifient les optimums économiques pour les agriculteurs et que ceux-ci soient encouragés à produire plus en modifiant les itinéraires techniques (fertiliser davantage, améliorer l'alimentation bétail du bétail, etc.), ou en réalisant des investissements.

IR : Pour la filière lait, quelles sont les principales conclusions de l'étude du GRET sur les politiques commerciales et fiscales ?

LL : L'étude menée par le GRET sur la question du lait en Afrique de l'Ouest fait le constat qu'il y a une diversité de produits laitiers, importés ou locaux, sur des marchés plus ou moins segmentés. La concurrence entre produits importés et produits locaux existe au niveau de la consommation, mais c'est au niveau de la transformation qu'elle est la plus forte.

Les industriels (ou les artisans) ont deux possibilités pour leur approvisionnement en matière première : soit ils achètent de la poudre de lait importée ; soit ils achètent du lait local. Aujourd'hui, les rapports de prix font que la poudre importée est moins chère et donc plus intéressante que le lait local.



© F. Boyer - Agence Kamikazz

Quand on parle de poudre de lait, il faut différencier la poudre de lait entière de la poudre qui est improprement qualifiée de « poudre ré-engraissée ». Cette dernière est en réalité un mélange de poudre de lait écrémé et d'huile de palme. L'huile vient remplacer la matière grasse du lait, et le coût de production du mélange est bien plus faible que celui de la véritable poudre de lait.

En équivalent litre de lait, si le transformateur achète du lait local, la matière première lui revient à environ 350 FCFA/litre lait. S'il achète de la poudre de lait, la matière première lui revient à environ 300 FCFA/litre lait. Le différentiel n'est pas gigantesque mais il existe. Enfin, et c'est là le plus important, si le transformateur achète ce mélange en poudre de lait écrémé et d'huile de palme, la matière première lui revient à seulement 200 FCFA/litre lait. Finalement, les transformateurs ne sont pas encouragés à se préoccuper de l'approvisionnement en lait local.

La production locale est bien sûr insuffisante. Du jour au lendemain les producteurs ouest-africains ne pourraient pas prétendre couvrir l'ensemble des besoins. Mais ce différentiel de prix fait de la poudre la solution de facilité par excellence. Les transformateurs ne se préoccupent pas de savoir comment appuyer la collecte, comment appuyer les éleveurs (en leur fournissant des intrants ou une certaine sécurité, en les aidant à répondre aux problèmes d'alimentation du bétail, etc.).



© Cécile Broutin

IR : Comment rétablir la compétitivité du lait local par rapport à la poudre importée ?

LL : Bien souvent, les questions de compétitivité relative des produits et le rôle des politiques commerciales sur cette compétitivité relative sont négligés dans les discours sur le développement. Les principales solutions envisagées encouragent à développer la production, à appuyer la collecte et la transformation, et à faire des investissements dans la production. Tout ça est vrai. Cependant, l'étude du GRET a montré que ces investissements sont certes nécessaires, mais insuffisants si, en parallèle, il n'y a pas de politiques qui rétablissent la compétitivité des produits locaux !

Le GRET a testé divers scénarios de politique commerciale :

- accroître le tarif extérieur commun (TEC)¹ sur la poudre de lait, et plus encore sur le mélange de lait écrémé et d'huile de palme ;
- supprimer la TVA sur l'ensemble des produits issus de la filière lait local.

Ces scénarios s'inspirent en partie de ce que vient de décider le Sénégal : le pays va désormais supprimer la TVA uniquement sur le lait pasteurisé (pas les yaourts ni lait caillé) issu du lait local.

Si on joue uniquement sur la politique commerciale, en restant dans les bandes tarifaire prévues par le TEC, on pourrait augmenter les taxes à l'importation du mélange en poudre de lait écrémé et huile de palme de 5% à 35%. Cela aurait un effet significatif en termes de compétitivité relative, mais ce ne serait pas suffisant pour créer des changements de comportement drastiques au niveau des transformateurs.

Par contre, la combinaison de cette mesure et de la suppression de la TVA sur les produits issus de la filière lait local permettrait de rétablir la compétitivité du lait local et ainsi d'entraîner un choc pour inciter les transformateurs à augmenter leur approvisionnement en lait local.

IR : Pourquoi ces préconisations ne sont-elles pas suivies ?

LL : Il y a un contexte global et idéologique de promotion de la libéralisation en Afrique l'Ouest, avec le cas particulier du Nigéria, qui est plus attentif à la question de la protection. Mais ce n'est pas le cas partout. Ainsi, dans la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), un droit de douane de 60% est appliqué aux produits laitiers.

S'ajoute à cela des choix politiques en faveur de l'industrialisation. En effet, quand les pays d'Afrique de l'Ouest ont décidé de placer les différents produits sur les bandes tarifaires du TEC (de 0, 5, 10, 20 et 35%), ils ont décidé de favoriser l'industrialisation. Ils ont misé sur la fabrication de produits laitiers sur place, mais à partir d'une matière première à bas prix, grâce à de faibles droits de douane sur la poudre importée à destination des transformateurs. Pour les produits laitiers finis, les droits de douane appliqués sont assez élevés (de 10 à 20% selon les produits : 20% pour les fromages ou le lait UHT ; 35% pour le yaourt). Pour la poudre de lait déjà conditionnée

¹ Droit de douane commun aux pays de la CEDEAO, sur les importations provenant du reste du monde.

pour la vente directe, le droit de douane est également plus important. Ce choix en faveur de l'industrialisation a été fait au détriment de l'agriculture. A mon sens, et compte tenu des caractéristiques socio-économiques de l'Afrique de l'Ouest et de l'importance du développement agricole et rural et des filières agroalimentaires, c'est une erreur.



© F. Boyer - Agence Kamikazz

Enfin, on entend de plus en plus l'argument qui consiste à dire qu'il ne faut pas augmenter les prix afin de protéger les consommateurs les plus pauvres. Oui, ce sont des arguments à entendre, mais attention aux raisonnements qui mènent à des impasses dangereuses : si on sacrifie les milieux ruraux et l'agriculture, alors il y aura de plus en plus de pauvres dans les villes.

De plus, plusieurs éléments sont à prendre en considération. Tout d'abord, il est important de relativiser le poids des produits importés dans la consommation (et donc de l'impact d'une hausse du TEC). Deuxièmement, la pauvreté est d'abord dans les campagnes et touche en priorité les agriculteurs. Troisièmement, mettre en place des droits de douane, c'est augmenter dans le même temps les recettes fiscales de l'État qui pourrait très bien les utiliser de façon ciblée pour compenser les effets sur les plus pauvres. Enfin, pour les consommateurs, le scénario préconisé compense en partie l'accroissement des droits de douane. En effet, la suppression de la TVA sur les produits de la filière lait local joue plutôt pour une baisse des prix.

IR : Quelles sont les principales coalitions d'acteurs en jeu et leurs rôles sur les questions de protection commerciale du lait ?

LL : L'étude du GRET a été réalisée dans le cadre de la campagne régionale « Mon lait est local ». Les organisations de producteurs agricoles et d'éleveurs (ROPPA, RBM, APSS) sont partenaires de cette campagne. Il y a également des transformateurs et collecteurs. Et puis, il y a des

organisations non gouvernementales (dont Oxfam qui a eu un rôle moteur) qui soutiennent l'initiative, avec des chercheurs qui apportent une caution scientifique.

Pour peser dans les rapports de force, ce qui est important est que les éleveurs se réapproprient la question des politiques commerciales, qui tend à être évacuée. D'autres acteurs, comme les industriels et les consommateurs, peuvent s'impliquer pour participer au développement économique des pays. Néanmoins, la question des industriels qui utilisent uniquement la poudre importée reste en suspens. Ils ne font pas partie de la coalition, mais celle-ci discute avec eux (comme dans le cadre de l'étude). On constate que ce sont des acteurs économiques rationnels : si les prix relatifs des matières premières évoluent, ils s'adapteront.

Concernant les pouvoirs politiques, il me semble qu'ils ne doivent pas faire d'erreur par rapport aux intérêts de long terme de la région. Ils sont dans leur rôle quand ils se préoccupent du pouvoir d'achat des plus pauvres. Mais, comme je l'ai dit, il ne faut pas exagérer ce type de problématique et des mesures compensatoires peuvent être mises en place. On doit s'interroger sur l'évolution de l'Afrique de l'Ouest dans les années et décennies à venir : il y a un immense enjeu de développement économique et social des zones rurales. Il en va de l'équilibre, y compris politique, de la région auquel il faut être vigilant. D'autant qu'il y a de belles opportunités autour de la filière laitière et que les marges de progrès pourraient être considérables si les Etats s'en donnent les moyens !



© Sébastien Darrasse - DCI

Enfin, les pouvoirs publics ne doivent pas perdre de vue la crise écologique de ces régions, et notamment des zones agro-pastorales. Plus on développera l'élevage, plus on développera les possibilités d'intégration entre agriculture et élevage : c'est à dire la production de fumier pour améliorer la fertilité des sols, et ainsi accroître les

rendements des cultures et apporter une réponse à la crise agricole.

Aujourd'hui l'Afrique de l'Ouest produit plus de 60% des produits laitiers qu'elle consomme. Mais dans la mesure où la population doit doubler d'ici 2050, si la consommation de lait/habitant reste constante, alors la consommation de lait total doublera également. Dès lors, d'où viendra ce lait supplémentaire : des importations ou de la production locale ? Si cela provient des importations, alors l'Afrique de l'Ouest sera dans une situation de dépendance considérable vis-à-vis du marché mondial, et le risque de crise et d'insécurité alimentaire sera colossal !

→ Sur les risques de crise alimentaire en Afrique de l'Ouest, lire le [Grain de Sel n°76](#)

IR : Pensez-vous que le rétablissement de la compétitivité du lait local passe par un engagement volontaire des entreprises ?

LL : Tout engagement volontaire est positif, mais cela ne peut être suffisant. Les entreprises sont des acteurs économiques rationnels quant à la profitabilité de leur entreprise. En revanche, ils pourraient être incités à s'approvisionner en produits locaux si les rapports de prix étaient plus favorables à ces derniers. Certains industriels pourraient aussi avoir une certaine motivation à s'approvisionner en produits locaux parce qu'ils ont des liens avec un territoire, des imbrications sociales, mais ce sont des cas minoritaires.

Une frange de consommateurs urbains peut également avoir un intérêt particulier en termes de goûts et de textures pour des produits issus de lait local. D'autres consommateurs encore peuvent avoir une démarche 'citoyenne' et vouloir, à travers leurs actes d'achat, favoriser le développement de produits issus du lait local.

→ Lire l'article du [Grain de Sel n°75](#) sur [la consommation des classes moyennes](#).

D'autres acteurs pourraient inciter la production de lait local, ce sont les pouvoirs publics à travers les achats publics dans les cantines scolaires par exemple. Mais pour des transformations en profondeur et en quantité, avec une substitution de poudre par le lait local, on doit s'attaquer à la question des prix relatifs.

IR : Selon vous, l'engagement de collecte de lait local devrait-il faire l'objet d'une obligation légale ?

LL : L'obligation légale à la collecte de lait locale est encore une autre possibilité. Au Nigéria, il y a une politique de ce type, mais c'est une partie très minoritaire du chiffre d'affaire (10 à 20%) qui doit être fait avec du lait local. Par rapport à de nouveaux industriels qui s'implanteraient, on peut comprendre cette démarche d'obligation légale. Mais il faut aussi s'intéresser à ceux qui sont déjà installés pour ne pas créer une inégalité de traitement.

Donc l'Etat devrait surtout intervenir de façon plus indirecte, en modifiant l'environnement économique notamment.

IR : Les Etats et institutions régionales sont-ils en mesure d'imposer une telle obligation aujourd'hui ?

LL : Tout est une question de volonté politique. Si les Etats et les institutions régionales voulaient imposer une telle obligation légale, ils le pourraient. Mais ce type de politiques implique aussi des moyens de contrôle, pour vérifier qu'effectivement x% de l'approvisionnement provient bien du lait local.

Parmi les préconisations du GRET en termes de politique fiscale (suppression de la TVA sur les produits issus de la filière lait local), des mesures de contrôle sur l'origine de la matière première sont incluses : si on part sur une exonération de la TVA des produits en lait local par exemple, il faut nécessairement une traçabilité.

Références Références Références Références Références Références Références Références

- Etude : Politique commerciale, politiques fiscales et filières lait en Afrique de l'Ouest (GRET, 2019) : <https://www.gret.org/publication/politique-commerciale-politiques-fiscales-et-filieres-lait-en-afrique-de-louest/>
- Note : Les protections à l'importation sur les produits agricoles. Etat des lieux et enjeux pour l'Afrique subsaharienne (FARM, 2019) : <http://www.inter-reseaux.org/ressources/article/note-les-protections-a-l?lang=fr>
- Site internet de la campagne *Mon lait est local* : <https://monlaitestlocal.africa/>

Vous souhaitez réagir à cet entretien ou vous abonnez à nos publications ? Ecrivez-vous : inter-reseaux@inter-reseaux.org et visitez notre site internet www.inter-reseaux.org