

RESUME

Introduction

L'étude *Quelles politiques commerciales pour la promotion de la filière "lait local" en Afrique de l'Ouest ?* a été réalisée par le Gret à la demande du CFSI et sous le pilotage d'un comité intégrant également l'APESS, le réseau RBM, le ROPPA et l'association Ingénieurs Sans Frontières (ISF).

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

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

Les **opportunités de développement** de la filière lait local sont importantes : cheptel nombreux, sous-valorisation du potentiel de production des vaches laitières, secteur de la transformation dynamique, structuration des filières avec des organisations de producteurs et d'éleveurs au niveau national et régional et des cadres de concertation locaux et des interprofessions qui se mettent en place, débouchés en forte augmentation du fait de la croissance démographique et de l'urbanisation.

Cependant, la filière est aux prises avec de nombreuses **difficultés** qui limitent fortement son développement. Des organisations de producteurs ainsi que des ONG interpellent les institutions publiques pour un soutien plus ambitieux de la filière au travers notamment des politiques commerciales. Afin d'être entendues et de se doter des moyens d'influencer les politiques, il est important pour ces organisations de comprendre la filière, de disposer de données chiffrées et d'évaluer les impacts des éléments extérieurs, comme par exemple les importations de produits laitiers.

L'objectif général de l'étude est de proposer des évolutions en termes de politique commerciale, principalement, au bénéfice des producteurs et des filières lait local en Afrique de l'Ouest. Il suppose d'avoir préalablement :

- analysé les différentes filières, les opportunités et les contraintes à leur développement,

- identifié les phénomènes de concurrence avec les importations, évalué ses impacts en termes de débouchés, d'activités, de prix, de revenus des divers acteurs,
- évalué l'impact des politiques commerciales sur cette concurrence,
- évalué les perspectives d'évolution des marchés et de la concurrence des importations.

Le rapport de synthèse est issu de deux études pays (Burkina Faso et Sénégal), d'un travail bibliographique, d'entretiens complémentaires et des débats de l'atelier régional organisé à Dakar les 28 et 29 septembre 2017.

1. Le contexte international et régional

La **production mondiale de lait** s'est élevée en 2015 à 818 millions de tonnes dont 83 % de lait de vache (83 %). Seulement 9 % de la production est échangée sur les marchés mondiaux, essentiellement sous forme de poudre de lait entière, écrémée ou réengraissée avec de la matière grasse végétale (MGV, principalement huile de palme), de beurre et de fromages. L'Union européenne (UE), la Nouvelle Zélande et les Etats-Unis sont les principaux pays exportateurs de poudre de lait. Au sein de l'UE, la France est l'un des principaux pays exportateurs de poudre de lait.

La production laitière est marquée au niveau mondial par des différences considérables de productivité des élevages. Dans le même temps, le prix du lait dépend du prix mondial de la poudre de lait écrémée et de celui du beurre. Ils sont extrêmement volatiles d'une année sur l'autre. Les prix moyens correspondent en gros aux conditions de productivité de la Nouvelle-Zélande, pays exportateur le plus compétitif. Le lait produit dans l'UE n'est en règle générale compétitif sur le marché mondial que grâce aux aides versées dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC). Le prix de la poudre de lait réengraissée est en moyenne très inférieur (-30 %) au prix de la poudre de lait entière.

Quelques entreprises multinationales dominent la fabrication de produits laitiers, souvent originaires de l'UE (Lactalis, Danone, Friesland Campina, Arla Foods, etc.). Plusieurs d'entre elles mettent en œuvre une stratégie d'implantation d'usines de transformation en Afrique de l'Ouest dans l'objectif principal d'y fabriquer des produits laitiers à partir de poudre de lait réengraissée.

A l'avenir, il faut s'attendre à une forte augmentation de la demande de lait et de produits laitiers dans les pays du Sud et les pays émergents en raison de la croissance démographique et de l'évolution des pratiques alimentaires. Mais il existe aussi des potentiels importants de croissance de la production dans de nombreux pays, notamment au sein de l'UE. Il est donc difficile de prévoir l'évolution tendancielle du prix du lait pour les années à venir, même s'il faut s'attendre à une poursuite des tensions sur le prix du beurre pour lequel il existe une forte demande. Dans ce contexte, le prix de la poudre de lait écrémée devrait rester relativement bas et la poudre de lait réengraissée continuer à être bien plus faible que celui du lait entier ou que celui de la poudre de lait entière. Par ailleurs, en l'absence de régulation des marchés, les prix continueront à être extrêmement volatiles. La stratégie d'implantation des entreprises multinationales en Afrique de l'Ouest pourrait par ailleurs se renforcer.

Au niveau ouest-africain, l'élevage occupe une place importante dans les économies nationales et familiales. Les principaux effectifs bovins se situent dans les pays sahéliens (Niger, Mali, Burkina Faso) et au Nigeria. Au niveau régional, si l'élevage pastoral domine, la production laitière se développe aussi dans les zones soudanaises agro-pastorales (zones cotonnières et arachidières). Le secteur de la transformation est dynamique avec une forte augmentation du nombre de mini-laiteries et d'industries laitières.

Dans les zones sahéliennes, à tradition de production et de consommation laitières, la population consomme essentiellement du lait local (taux d'autosuffisance de 50 à 80 %). Dans les zones subsahéliennes et encore davantage dans les zones tropicales humides et côtières, la tradition laitière

est plus faible et la consommation repose davantage sur les importations de lait en poudre. Si la consommation de lait par habitant en Afrique de l'Ouest demeure faible (19 kg/an pour la Cedeao), la demande est en forte croissance. L'augmentation de la production est insuffisante pour y faire face et les importations progressent rapidement, notamment celles de poudre de lait réengraissée qui sont aujourd'hui majoritaires dans les importations.

La Cedeao met en œuvre une politique commerciale commune depuis 2015, avec un tarif extérieur commun (TEC). Le droit de douane appliqué à la poudre de lait (y compris la poudre réengraissée) destinée au reconditionnement ou à la transformation est relativement faible (5 %), alors que la protection est plus importante pour la poudre de lait déjà conditionnée pour la consommation (10 %) et pour les autres produits finis (20 % et même 35 % pour les yaourts). L'Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'UE, en cours de signature, prévoit une libéralisation complète pour la poudre de lait taxée aujourd'hui à 5 %, alors que les autres produits laitiers ne seraient pas libéralisés. D'ores et déjà, cette libéralisation est prévue dans les deux pays (Côte d'Ivoire et Ghana) qui ont ratifié un APE intérimaire avec l'UE. Dans le même temps, la politique agricole commune de la Cedeao, (ECOWAP) donne une priorité au développement des filières agro-alimentaires destinées au marché régional, et notamment la filière laitière. La Cedeao prépare actuellement une *Offensive régionale pour la promotion du lait local* visant à *réduire de façon substantielle la dépendance régionale aux approvisionnements extérieurs en produits laitiers*.

A l'avenir, la demande régionale en produits laitiers est amenée à encore progresser. Cette progression constitue une opportunité pour le développement de la sous-filière lait local. Mais, celle-ci réussira-t-elle à profiter de ce contexte ? Les politiques publiques mises en œuvre joueront un rôle déterminant dans l'évolution de la production régionale et dans celle des importations.

2. Les filières lait au Burkina Faso et au Sénégal

On distingue deux sous-filières lait : la sous-filière « lait local » qui valorise la production locale et la sous-filière « lait importé ».

Concernant la **sous-filière « lait local »**, différents types de systèmes de production coexistent : les systèmes pastoraux traditionnels extensifs –qui constituent les systèmes dominants–, les systèmes agro-pastoraux et les systèmes plus intensifs situés en règle générale à proximité des villes. La transformation de la production laitière en vue d'une commercialisation ne constitue qu'une très faible part de la production, une partie importante étant autoconsommée (de l'ordre de 80 %) ou commercialisée en circuits courts sous forme de lait cru.

L'offre de produits est diversifiée. Outre le lait cru, on trouve le lait pasteurisé (et stérilisé au Sénégal) et les autres produits issus de la transformation, principalement le lait fermenté (yaourt et lait caillé) et les mélanges de lait fermenté avec des céréales locales. Les acteurs intervenant dans la sous-filière sont les ménages producteurs, les fermes semi-intensives et intensives, les fournisseurs d'intrants agricoles et de conseil, les collecteurs de lait, les mini-laiteries artisanales (coopératives d'éleveurs, entreprises individuelles et SARL), les transformatrices traditionnelles de lait local en milieu rural et urbain, les industriels et les distributeurs (circuits courts, boutiques, etc.). Certaines mini-laiteries utilisent également du lait en poudre pour des questions de rentabilité, les quantités de lait local collectées étant souvent insuffisantes, notamment en saison sèche. Les industriels utilisant du lait local sont peu nombreux, la majeure partie travaillant avec de la poudre de lait importée. Cependant, quelques-uns travaillent en double approvisionnement (Laiterie du Berger et SIAGRO Kirène au Sénégal).

Les différents acteurs sont souvent structurés en organisations professionnelles et interprofessionnelles, au niveau local, national et régional.

Concernant la **sous-filière d'importation** (28 % de la consommation au Burkina Faso et 67 % au Sénégal), les importations sont constituées à 90 % de poudre de lait, principalement destinée au reconditionnement et à la transformation. Les principaux produits de consommation sont la poudre de lait (y compris réengraissée), le lait fermenté (lait caillé et yaourts), le lait stérilisé, le lait pasteurisé, le lait concentré sucré ou non sucré, la crème, le fromage et le beurre. Les principaux acteurs sont les entreprises multinationales qui produisent, transforment et exportent la poudre de lait, les importateurs, les transformateurs artisanaux ou industriels (entreprises nationales ou étrangères) et les distributeurs (boutiques, supermarchés, etc.).

Finalement, la **consommation** de produits laitiers est diversifiée, avec des marchés plus ou moins segmentés. Alors que l'autoconsommation et la consommation issue de circuits courts dominent en milieu rural, ce sont les produits issus de la filière d'importation qui dominent en ville, notamment la poudre de lait, le lait concentré et divers produits issus des industries de transformation nationales travaillant avec de la poudre de lait (lait pasteurisé et lait fermenté principalement). La consommation de produits finis importés (fromages, beurre, yaourts, lait stérilisé, etc.) y est plus marginale et concerne essentiellement les couches urbaines moyennes et supérieures.

Si la filière lait local présente d'importantes **opportunités de développement**, elle doit faire face à diverses **contraintes** :

- Au niveau de la **production** : disponibilité limitée de fourrages notamment en saison sèche, difficultés d'accès aux marchés laitiers, élevages davantage orientés vers la production de viande que celle de lait, manque d'accès au capital et aux services, prix du lait insuffisant. Sur ce dernier point, un débat existe cependant sur le fait qu'il s'agit ou non actuellement d'un facteur limitant.
- Au niveau de la **collecte** et de la **transformation** : conditions de collecte et nombre insuffisant d'unités de transformation, absence de contractualisation avec les éleveurs, difficultés de maîtrise de la qualité, coûts de transformation, manque d'accès aux financements, bas prix de la poudre de lait importée qui encourage les transformateurs à plutôt concevoir et mettre en place des modèles économiques orientés vers l'utilisation de la poudre de lait.
- Au niveau de la **distribution** et de la **consommation**. Certes, la production laitière est aujourd'hui insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins des pays de la région et l'importation de produits laitiers contribue à compléter une offre locale insuffisante. Cependant, la consommation de produits laitiers issus de la filière lait local est parfois limitée par divers facteurs qui poussent les consommateurs (et donc les distributeurs) à préférer des produits issus de la filière d'importation (voir ci-dessous).

3. Marchés, concurrence avec les importations et impact des politiques commerciales

Il existe une concurrence entre les deux sous-filières qui s'effectue au détriment de la sous-filière lait local. La concurrence s'exerce :

- Sur les **coûts d'approvisionnement** : pour un industriel il est plus rentable de transformer de la poudre de lait que du lait local. La matière première est moins chère et les autres coûts d'approvisionnement (logistique, mobilisation des éleveurs, suivi des éleveurs, qualité) sont moins importants voire même inexistants pour le lait en poudre,
- Sur les **coûts de traitement** : le procédé de fabrication des produits laitiers utilisés par les industriels à partir de poudre est déjà bien maîtrisé. Ce n'est pas toujours le cas pour le lait local. Le lait en poudre est globalement de meilleure qualité sanitaire (traitement thermique) que le lait cru local qui est souvent très chargé en microorganismes et nécessite une pasteurisation plus poussée,
- Sur le **prix au consommateur** (en lien avec les points précédents) : il est plus bas pour un produit à base de poudre de lait.

Enfin d'autres types de concurrence hors coûts étouffent la sous-filière « lait local ». Il s'agit :

- Des contraintes liées à **la disponibilité et l'accessibilité du lait local**. Sa disponibilité n'est pas garantie car la production locale est dépendante des conditions climatiques. Les consommateurs peuvent prendre l'habitude d'acheter des produits fabriqués à partir de poudre de lait dans les périodes où les produits issus de lait local ne sont pas disponibles, puis de ne plus modifier leurs habitudes. De plus, les bassins de production sont souvent éloignés des lieux de transformation industrielle et des grands marchés de consommation (capitales).
- De l'absence **d'information claire relative à l'origine des produits** sur les emballages, qui amène les consommateurs à négliger ce paramètre dans le choix des produits. En outre, certains emballages prêtent à confusion. Certains consommateurs peuvent alors acheter un produit issu de la sous-filière d'importation alors qu'ils pensent acheter un produit issu de la sous-filière lait local. Beaucoup ne savent pas que les produits laitiers qu'ils consomment sont certes fabriqués sur place mais à partir de poudre de lait importée, qui plus est, une poudre réégraissée avec de la matière grasse végétale.
- Des contraintes liées à la **qualité**, concept qui regroupe un ensemble de facteurs. Concernant le goût, si certains consommateurs (notamment issus de populations d'éleveurs) ont une préférence pour le lait local, il ne s'agit que d'une minorité, notamment en milieu urbain. La majeure partie des consommateurs ne différencie pas les produits issus de lait local et ceux issus de poudre de lait. Ils réalisent donc leurs choix de consommation sur la base d'autres critères (facilité d'utilisation, image, prix). Certains ont même acquis des habitudes alimentaires qui les poussent à préférer le goût des produits fabriqués à base de poudre de lait. La plus longue durée de vie des produits issus de la filière d'importation et la facilité de conservation et d'utilisation favorisent la consommation de ces produits.
- De **l'image** des produits qui est largement conditionnée par le marketing (emballages) et par la publicité. De ce point de vue, les moyens utilisés par les industriels de la sous-filière d'importation sont largement supérieurs à ceux des unités de transformation proposant des produits issus de la sous-filière « lait local ». Les messages explicites ou implicites portés par la publicité laissent notamment penser que les produits issus de la sous-filière d'importation sont à la fois meilleurs en termes de goût et de qualité sanitaire.

In fine, ces différents facteurs tendent à générer des habitudes alimentaires plus favorables à la consommation de produits importés ou issus de poudre de lait importée, notamment chez les jeunes générations. Dans un contexte de forte croissance démographique et de la consommation de produits laitiers, ces habitudes tendent à rendre la compétitivité des produits issus de la filière lait local plus complexe.

4. Recommandations

Les recommandations formulées tiennent compte de l'exemple de la filière volaille. Cet exemple nous montre l'intérêt, pour le développement d'une filière, de prix rémunérateurs pour les producteurs résultant d'une protection du marché intérieur par rapport au marché mondial. Il nous renseigne également sur l'importance des habitudes alimentaires. Selon les cas, celles-ci peuvent favoriser -comme dans le cas de la filière volaille- la consommation de produits locaux par rapport aux produits importés, ou au contraire la défavoriser. Les habitudes alimentaires sont le résultat de processus historiques. Elles évoluent au cours du temps et ne doivent pas être considérées comme une donnée figée. Des politiques adaptées peuvent donc favoriser des évolutions des habitudes alimentaires au profit de productions locales.

L'étude réalisée nous amène à recommander la mise en œuvre de politiques publiques en faveur du développement de la filière lait local **combinant quatre types d'interventions** :

1. **Appui à la structuration de la filière et concertation entre acteurs** : l'organisation des acteurs (producteurs et transformateurs) pour une meilleure coopération et pour pouvoir être associés aux décisions politiques constitue un enjeu central. Il s'agit de contribuer : a) au renforcement des organisations nationales d'éleveurs et à l'organisation des autres acteurs de la sous-filière, b) à la concertation locale entre les acteurs des territoires, c) à la structuration interprofessionnelle au niveau national et le dialogue avec l'Etat.
2. **Appui technique et financier aux acteurs de la filière** : l'appui au développement de la filière locale est une nécessité pour permettre une meilleure couverture des besoins nationaux et une amélioration des revenus des acteurs de la filière. L'appui devrait porter à la fois sur la production laitière et les dispositifs de collecte et de transformation, notamment les mini-laiteries. Il importe que le soutien public s'inscrive dans la durée, de façon à accompagner efficacement des changements techniques souvent complexes et progressifs - notamment au niveau des élevages. Compte tenu des enjeux de développement socio-économique des zones pastorales et agro-pastorales, il importe que le soutien public vise prioritairement les agricultures et élevages familiaux de ces territoires.
3. **Qualité et promotion des produits issus de la filière lait local**. Dans les milieux urbains, mais aussi de plus en plus en milieu rural, des habitudes alimentaires favorables à la consommation de produits importés se sont souvent installées. La promotion des produits de la filière lait local peut contribuer à ce que l'accroissement de la consommation laitière des années à venir se porte davantage vers ces produits. Les interventions devraient viser à a) garantir une indication claire des ingrédients et notamment de la poudre de lait sur l'emballage et encadrer les images et noms utilisés sur les emballages et dans les messages publicitaires à la radio et à la télévision, b) créer et promouvoir un label « lait local » public au niveau des Etats ou de la Cedeao pour faciliter le choix des consommateurs, c) promouvoir des produits à base de lait local dans les écoles et via des campagnes d'information grand public, et d) renforcer les associations de consommateurs.
4. **Amélioration de la compétitivité – prix des produits de la filière lait locale**. Dans un contexte marqué par un marché mondial très volatil et dominé par des acteurs et des pays disposant d'importants avantages de compétitivité, il importe de prévoir des actions spécifiques pour améliorer la compétitivité-prix du lait et des produits laitiers locaux par rapport à la poudre de lait importée, et notamment la poudre de lait réengraissée. Dans certains cas, l'amélioration de la compétitivité-prix du lait local pourra provenir à terme d'une baisse du prix du lait local résultant de l'augmentation des niveaux de production et de productivité. Cependant, d'une façon générale, une protection supplémentaire face aux importations à bas prix de poudre de lait, et notamment de poudre de lait réengraissée, nous apparaît comme une nécessité pour permettre aux actions directes de soutien à la filière lait local et de promotion de ses produits d'être pleinement efficaces. D'autres outils peuvent être utilisés en vue d'une amélioration de la compétitivité-prix et méritent d'être examinés et comparés. L'utilisation d'outils de politique commerciale nous apparaît plus efficace que la baisse de la TVA sur les produits laitiers autres que la poudre de lait. Elle permet aussi de dégager des recettes budgétaires pouvant être destinées à l'appui aux filières locales ou au soutien des consommateurs les plus vulnérables (compléments de revenus, bons d'achat). Une combinaison de la hausse du TEC et de la baisse de la TVA sur les produits laitiers permettrait également que l'effet soit compensé pour les consommateurs tout en améliorant la compétitivité du lait local par rapport à la poudre de lait.