

Taxer ou exonérer ? La filière laitière sénégalaise face aux politiques fiscales et douanières

Enjeux

Depuis 2000, l'ouverture des frontières aux importations alimentaires s'est accentuée en Afrique de l'Ouest. La mise en place du tarif extérieur commun (TEC) dans le cadre des nouvelles politiques commerciales et fiscales de l'UEMOA a conduit à l'abaissement des barrières tarifaires. Pour les produits laitiers, les niveaux de taxation de porte sont depuis 7 ans de l'ordre de 5%. Cette ouverture des frontières devrait s'accélérer avec la signature des Accords de partenariats économiques (APE) entre l'Union Européenne et les pays ACP qui prévoient la suppression des tarifs douaniers dès 2008 pour au moins 80% des produits.

Les négociations internationales et les campagnes des ONG ont pointé du doigt les dangers d'une libéralisation trop rapide des secteurs laitiers africains soumis à la concurrence des industries laitières les plus développées. Selon ces ONG, cette concurrence a un coût important. Pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, en 20 ans, le déficit commercial en ce qui concerne les produits laitiers s'est encore accru : il est passé de 250 à 450 millions de US\$. Ces dépenses pèsent lourd dans les balances commerciales des Etats. Mais le coût des importations à bas prix ne s'arrête pas là. Celles-ci pèsent également très fortement sur la baisse des prix des produits sur les marchés domestiques, concurrençant ainsi les productions nationales. Les prix des produits agricoles constituent en effet l'incitation à l'investissement la plus importante. Ces importations à bas prix sont donc interprétées comme un frein de plus au développement des filières agricoles et plus largement de l'ensemble de l'économie nationale.

Pourtant, les importations à bas prix de biens de consommation alimentaires comme le lait permettent aux populations urbaines d'accéder à une nourriture bon marché. L'ouverture des frontières génère donc des gains économiques pour les consommateurs. C'est gains sont d'autant plus importants que la demande en produits laitiers connaît une croissance marquée, liée à l'accroissement démographique et à l'évolution des modes de consommation. D'un point de vue global, la consommation de lait et de produits laitiers dans le monde devrait augmenter de 3.8 à 4 % par an entre 1999 et 2020, en particulier dans les pays du Sud.

Les politiques laitières sont ainsi au cœur des arbitrages entre protectionnisme et ouverture des marchés. Elles doivent trouver le juste équilibre entre la promotion de la production locale et le soutien à la consommation. Cette note présente quelques résultats de recherche qui permettent de dégager des pistes politiques, entre tentatives d'exonération et volonté de protection.

Résultats de recherche

Le lait, produit social

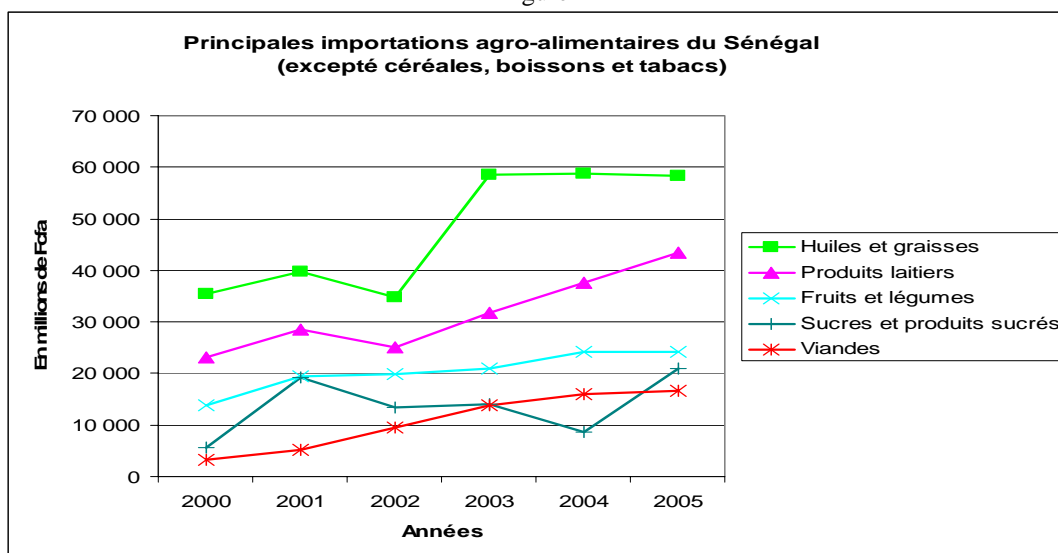
Les arguments d'une politique en faveur de la production locale sont d'autant plus justifiés que le lait est une production aux fortes implications sociales. Il représente une source de revenus stratégiques pour les producteurs des zones pastorales mais aussi pour un nombre croissant de producteurs agricoles. Il s'agit notamment des producteurs céréaliers, cotonniers ou arachidiers engagés dans un processus d'intensification de leurs exploitations et d'intégration agriculture-élevage. Au niveau de la consommation, le lait reste un produit de consommation de masse dans les villes, accessibles aux ménages les plus pauvres grâce aux importations de produits laitiers comme le lait en poudre.



© C. Broutin

Le développement des productions animales offre probablement une des meilleures opportunités pour favoriser la croissance économique dans les zones rurales de la région, en faveur notamment des petits éleveurs pauvres. Dans ce cadre, la substitution du lait en poudre par la production locale doit être au cœur des stratégies de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté rurale. Pourtant, on note au Sénégal une hausse importante de ces importations en même temps que les importations des huiles des fruits et légumes, de sucre et de viande (figure 1)

Figure1

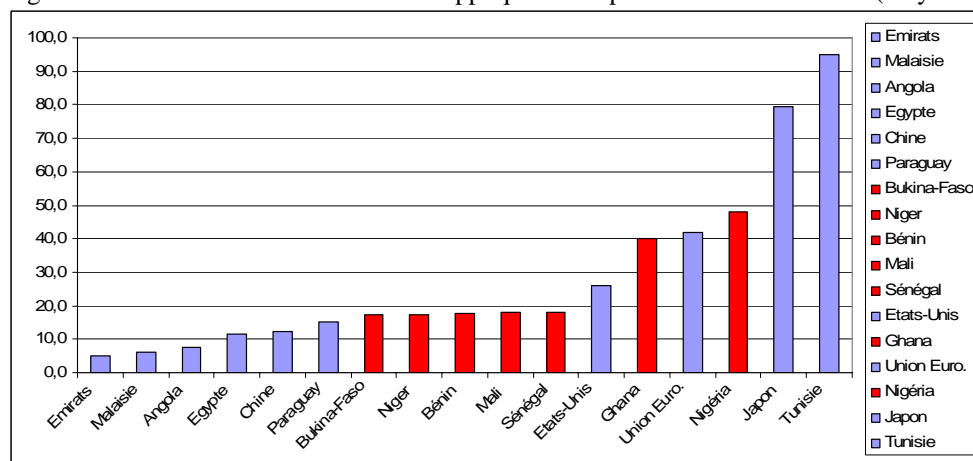


Des niveaux de protection variables mais en baisse

Aujourd'hui, les tarifs laitiers sont en moyenne de 24 % pour la poudre de lait, de 23 % pour les fromages et pour 28% pour le beurre. Mais ces moyennes cachent de très fortes disparités : certains pays appliquent des tarifs très élevés (ou « méga-tarifs »). C'est le cas du Japon, de la Suisse, de la Norvège, ou du Canada pour lesquels les taxes à l'importation sont supérieures à 200%. C'est aussi le cas, mais dans une moindre mesure, pour l'Union Européenne ou le Nigeria qui pratiquent des tarifs de l'ordre de 100 % pour les laits et crèmes de lait (cas de l'UE), ou pour le fromage (cas du Nigeria).

En Afrique de l'Ouest, les tarifs laitiers ont été fortement réduits depuis 2000, notamment dans les pays de l'UEMOA. Au Bénin, par exemple, il sont passés de 60 à 18 % en moyenne pour les différents produits laitiers ; au Burkina, ils sont passés de 100 à 17 %. Aujourd'hui, les tarifs appliqués en Afrique de l'Ouest sont très proches de la moyenne mondiale (figure 2).

Figure2 : niveaux des barrières tarifaires appliquées aux produits laitiers en 2005 (moyenne)



Des marges de manœuvre pour les pays

Le débat sur les politiques commerciales en Afrique de l'Ouest se cristallise aujourd'hui sur les marges de manœuvre dont disposent les Etats pour faire varier les barrières tarifaires. En effet, plusieurs outils sont aujourd'hui disponibles afin de limiter l'ouverture complète des marchés pour certains produits jugés « stratégiques ». Dans le cadre de la mise en place d'un Tarif Extérieur Commun au sein de la CEDEAO (TEC-CEDEAO), il existe actuellement 4 niveaux de tarifs douaniers (ou bandes tarifaires) qui varient de 0 à 20 %, selon qu'il s'agisse d'un produit de première nécessité, d'une matière première industrielle, ou d'un bien de consommation. Les discussions portent aujourd'hui sur l'opportunité de définir une « 5^{ème} bande » tarifaire dont le niveau serait supérieur aux 4 premières.

Dans le cadre de la négociation des APE, les discussions portent sur les critères de définition de produits « sensibles » pour lesquels la réduction des tarifs douaniers entre l'UE et les pays ACP serait progressive voire impossible. Enfin, dans le cadre des négociations à l'OMC, plusieurs pays en développement ont défendu l'idée de disposer de Mécanismes de Sauvegarde spéciale qui pourraient être déclenchés en réaction à des « poussées d'importation ». Dans le même cadre, les partenaires débattent aujourd'hui sur la notion de produits « spéciaux » pour lesquels des mesures de protection exceptionnelles pourraient être justifiées par la fragilité de certains secteurs émergents. Bien sûr, le lait figure parmi les produits éligibles aux statuts de produits « sensibles » (nomenclature APE) ou « spéciaux » (selon le vocabulaire OMC).

La nécessaire complémentarité entre politiques commerciales et politiques sectorielles

L'établissement de politiques commerciales favorables à la production locale ne garantit pas à lui seul les conditions du développement laitier. Au contraire, la politique commerciale apparaît comme un des outils des politiques sectorielles plus vastes. Ainsi, les politiques fiscales et tarifaires doivent être accompagnées de mesures concernant l'appui technique à la production, la promotion de la transformation, l'amélioration de la qualité des produits, mais aussi les programmes sanitaires, etc.



© G.Duteurtre

En effet, il faudrait tenir compte des facteurs prix (fiscalité douanière notamment) mais aussi des facteurs autres que prix (infrastructures, organisation, logiques de qualité, etc.) dans le développement du secteur laitier au Sénégal. On peut envisager quatre cas de figures simulant la définition de politiques dans un pays donné.

Dans le premier cas, on suppose une politique limitée à une politique de prix, mais dans un contexte où les facteurs autres que prix sont déjà en place, comme dans les pays industrialisés (bons niveaux d'infrastructures, de formation et d'information, standards de qualité, etc.). La réponse de l'offre aux variations de prix est alors relativement importante.

Dans le deuxième cas, la politique engagée se résout à une politique de prix, dans un contexte où les conditions institutionnelles sont favorables mais non optimales. On suppose alors qu'une hausse de prix dans le court terme va seulement donner lieu à une faible réaction de l'offre. Cette hausse va déclencher une série d'initiatives privées pour résoudre les contraintes des facteurs non-prix. Une augmentation de prix sera une condition nécessaire mais non suffisante pour initier un progrès technique. Dans la période intermédiaire, avant que l'offre ne réagisse de manière conséquente, le niveau de prix pour les consommateurs sera élevé.

Dans le troisième cas, on suppose qu'une politique de prix est entreprise en conjonction avec des mesures éliminant les contraintes autres que le prix. Ici, une augmentation de prix seule n'est pas considérée comme suffisante, et par là, elle est mise en œuvre en combinaison avec un programme d'investissement public. Les retombées attendues de telles politiques sont importantes dans des pays à forte contrainte institutionnelle.

Dans le quatrième cas, on suppose qu'une augmentation de prix en elle-même n'est pas nécessaire et l'on engage une politique centrée sur l'amélioration des conditions institutionnelles. Tous les efforts sont concentrés sur l'élimination des contraintes autres que prix. Là aussi, les retombées attendues sont importantes. Mais le problème est alors de savoir comment le gouvernement peut acquérir des fonds suffisants pour financer les investissements nécessaires.

Ces interactions montrent la nécessité de prendre en compte l'ensemble des facteurs prix (pris en compte dans les politiques commerciales et fiscales) et hors-prix (classiquement développés dans les projets sectoriels d'appui à l'élevage) dans l'élaboration de politiques laitières cohérentes.

Options politiques

- **Encourager la prise en compte des enjeux sociaux** de la production laitière dans les mécanismes de protection
- **Garantir un approvisionnement** en produit de base aux populations urbaines
- **Mettre en place un véritable plan de développement laitier** sur lequel pourrait s'appuyer d'éventuelles politiques commerciales limitant les effets de la libéralisation.
- **Promouvoir les travaux de recherche** susceptibles d'alimenter les négociations commerciales, notamment par des études de cas sur le secteur laitier.
- **Participer activement aux discussions sur les critères de définition des produits sensibles** dans le cadre des Accords de Partenariat Economiques UE-ACP
- **Participer aux négociations dans le cadre de l'OMC** pour justifier la mise en place de mesures de sauvegarde spéciale et des produits spéciaux.



© G. Duteurtre

Références bibliographiques

Diarra A., Duteurtre G., 2005 : « L'analyse des politiques de prix dans les filières laitières : l'utilisation de la Matrice d'Analyse des Politiques (MAP) », Série Notes méthodologiques, Réseau de Recherche et d'Echanges sur les Politiques laitières (REPOL), Coordination ISRA-BAME, Dakar (www.repol.sn) 12 p.

Dieye P.N., Duteurtre G., Sissokho M.M., Sall M., Dia D., 2005 : « Linking Local Production to Urban Demand: the Emergence of Small-Scale Milk Processing Units in Southern Senegal », in Livestock Research for Rural Development (LRRD), 17 (4) 2005, Revue en ligne (<http://www.cipav.org.co/lrrd/lrrd17/4/diey17040.htm>)

Duteurtre G., Dieye P.N., Dia D., 2005 : « Ouverture des frontières et développement agricole dans les pays de l'UEMOA : l'Impact des importations de volailles et des produits laitiers sur la production locale au Sénégal », ISRA, Série « Etudes et Documents », vol. 8 n°1, 78 p.

Duteurtre G., 2006 : « Ouverture des frontières et politiques laitières en Afrique de l'Ouest : la cohérence entre politiques commerciales et sectorielles est-elle possible ? ». Communication à l'atelier régional « Vers de nouvelles politiques laitières en Afrique de l'Ouest ». Bamako (Mali), 29 mai-02 juin 2006 (www.repol.sn).

Duteurtre G., Dieye P.N., Dia D., Faye M.D. : 2006 : « Ouverture des marchés et développement de l'élevage au Sénégal : les politiques commerciales sont-elles « pro-poor » ?, Communication à l'atelier FAO / CREA de Sally, 8-10 mai 2006, CREA, Dakar, 13 p.

Fiche rédigée par Guillaume Duteurtre et Abdoulaye Diarra (Isra-Bame/Cirad) avec la collabor. de Papa Nuhine Dieye et Djiby Dia (Isra-Bame), Cécile Broutin (Gret) et Minielle Tall.

Isra, Gret avec l'appui financier du Coraf/Wecard et de la coopération française