

SUPPRESSION DES QUOTAS LAITIERS EN EUROPE



Berger peul conduisant son troupeau au nord du Bénin.

En Afrique de l'Ouest, la production laitière est estimée à 4,5 millions de tonnes par an et dans les pays du Sahel, l'élevage représente entre 5 et 15 % du PIB national (13). Pourtant, le lait local ne couvre qu'une partie de la consommation. Surtout dans les villes, la demande est largement satisfaite par les importations (45-96 % de la consommation (13)). La dépendance structurelle de biens importés risque de s'intensifier dans les années à venir, car l'Union européenne, l'approvisionneur principal des marchés ouest-africains, a supprimé les quotas sur la production laitière, ce qui permet à l'UE d'augmenter ses exportations. Ceci pourrait diminuer la motivation de valoriser le lait local et baisser la demande de produits locaux. Cependant, les effets négatifs ne se créent pas automatiquement et il importe de décrypter les conséquences possibles d'une manière nuancée.

Cette note se base sur une revue bibliographique (13) des impacts de la suppression des quotas européens dans les pays sahéliens*, mettant en évidence les impacts principaux que ce changement politique peut engendrer dans la région. En résumé :

1. Il est probable que le commerce de poudre va augmenter fortement entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest dans les prochaines années et décennies. La suppression des quotas est un évènement conjoncturel

qui ne fait qu'amplifier une tendance lourde où l'importation de lait en poudre est devenue structurelle.

2. Les importations pourraient diminuer la demande en produits locaux et baisser la motivation de valoriser le lait local, ce qui entraînerait une baisse des revenus qui sont importants notamment pour les femmes.

3. Une hausse des importations ne fragilise pas automatiquement la filière locale. Cela dépend en particulier de la substituabilité du lait local par la poudre vis-à-vis des consommateurs et des laiteries.

4. Enfin, l'autosuffisance en lait n'apparaît pas possible dans la région et les importations vont bénéficier aux laiteries industrielles locales et aux consommateurs si le prix de la poudre reste bas.

IMPACTS SUR LES MARCHÉS LAITIERS

Hausse des exportations du lait en poudre suite à la fin des quotas laitiers

Depuis le 1^{er} avril 2015, les états membres de l'Union européenne ont pu augmenter leur production de lait librement. Auparavant, un taux plafond alloué à chaque pays déterminait les volumes maximum de la production. Suite à cette suppression, la production laitière devrait s'accroître de 0,8 % par an en 2015-2025

* La revue porte principalement sur les pays du Sahel de l'Ouest, à savoir Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria et Sénégal, qui ont globalement les filières laitières comparables, contrairement aux pays côtiers où le secteur laitier a moins d'importance socio-économique et les conditions naturelles sont différentes.

mais cette hausse sera beaucoup plus importante chez les pays plus orientés vers les marchés extérieurs : 3,7 % en Allemagne, 11,5 % au Pays-Bas et 18,5 % en Irlande (9).

Comme la demande dans les marchés communs de l'UE est déjà largement couverte, la croissance se matérialisera par une forte augmentation des exportations, surtout de la poudre de lait. En 2013, on estimait que les exportations du lait en poudre depuis l'UE augmenteraient de 781 000 à 953 000 tonnes en 2013-2023 (3). Mais ce niveau a déjà été atteint, voire dépassé – plus d'un million de tonnes en 2015 (5, 11). Les projections publiées en 2015 sont de 50 % plus élevées que celles de 2013 (4). Ceci souligne d'un côté une très forte capacité d'augmenter la production dans certains pays de l'Union mais aussi les incertitudes liées aux projections de long terme.

Évolutions récentes dans les marchés ouest-africains

La poudre entière représente de 68 à 98 % de la poudre importée dans la région**. Pour l'Union européenne, l'Afrique de l'Ouest et le Moyen orient sont les marchés principaux pour la poudre entière, absorbant, respectivement, de 18% et 20-30 % des exportations en 2011-2015 (5).

Les statistiques montrent que les exportations du lait en poudre de l'UE vers l'Afrique de l'Ouest ont augmenté en 2014, année exceptionnelle précédant la suppression des quotas, à 107 000 tonnes, alors qu'elles étaient de 102 000 tonnes en 2013. Elles auraient diminué à 101 000 tonnes en 2015. Ceci s'explique par la chute de la demande au Nigeria qui représentait de 50 % à 65 % des importations pendant ces années (chute des cours du pétrole, chute du change de la naira, la monnaie locale). Dans les autres pays la tendance reste à la hausse (5).

Il faut néanmoins rester prudent sur ces statistiques. Les bases de données n'affichent pas l'exportation du lait en poudre enrichi en matière grasse végétale (MGV), ce qui est un véritable manque. La FAO estime que le commerce de la poudre enrichie en MGV va augmenter dans les années à venir (9). Cette matière première est particulièrement propice pour les marchés ouest-africains au faible pouvoir d'achat parce qu'elle a des qualités technologiques similaires à la poudre entière mais à un prix plus bas. Quand le prix mondial de la poudre entière est élevé, la poudre réengraissée en matières grasses végétales est un substitut avantageux. Ainsi, une partie



Vitalait est une poudre de lait enrichie en MGV, exportée par la laiterie irlandaise Glanbia, emballée et distribuée par les partenaires locaux.

de la baisse des importations au Nigeria et la faiblesse de la hausse dans les autres pays peut découler de l'absence de la poudre enrichie en MGV dans les données statistiques.

La domination de la poudre va s'intensifier en Afrique de l'Ouest

Dans les prochaines années, on a toutes les raisons de penser que les exportations vers l'Afrique de l'Ouest vont augmenter sensiblement. On estime que l'exportation européenne de la poudre entière va s'accroître d'environ 40 % entre 2015 et 2025 (5, 11). (Figure 1). Certes l'Afrique du Nord et le Moyen orient offrent aussi des débouchés importants pour le lait en poudre entier. Mais plusieurs facteurs rendent les marchés ouest-africains particulièrement attractifs pour les futures exportations.

Premièrement, la demande de produits laitiers va clairement augmenter dans les décennies à venir. Entre 2010 et 2040, Zhou & Staatz (17) estiment que l'indice de consommation des produits laitiers s'élèvera à 5,5-8,8 du niveau de base de 1,0 en 2010. Cette hausse sera d'autant plus prononcée dans les milieux urbains. Vu le taux d'urbanisation de 3,5-4 % par an

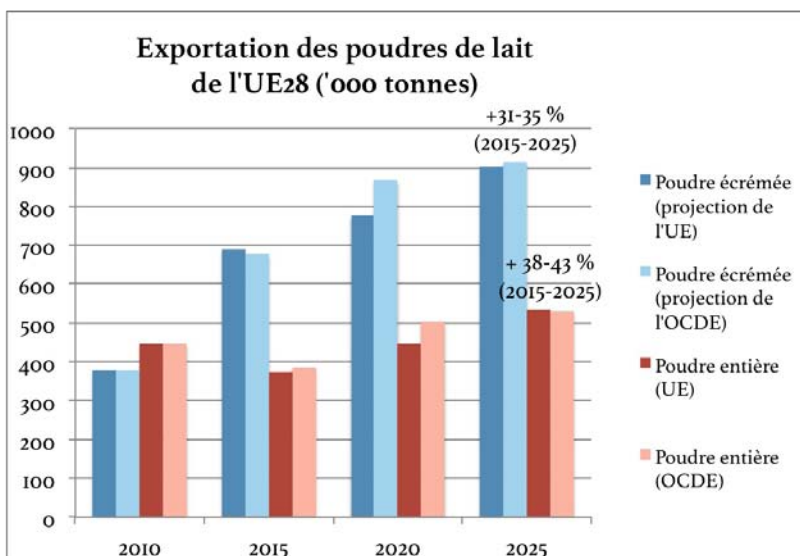


Figure 1 Source: Eurostat (2016), OECD Database (2016)

** Poudre importée en 2011-2013 par le Burkina Faso, Mali, Niger, Nigeria, Senegal. (6)

« Les bases de données n'affichent pas l'exportation du lait en poudre enrichie en matière grasse végétale, ce qui est un véritable manque »

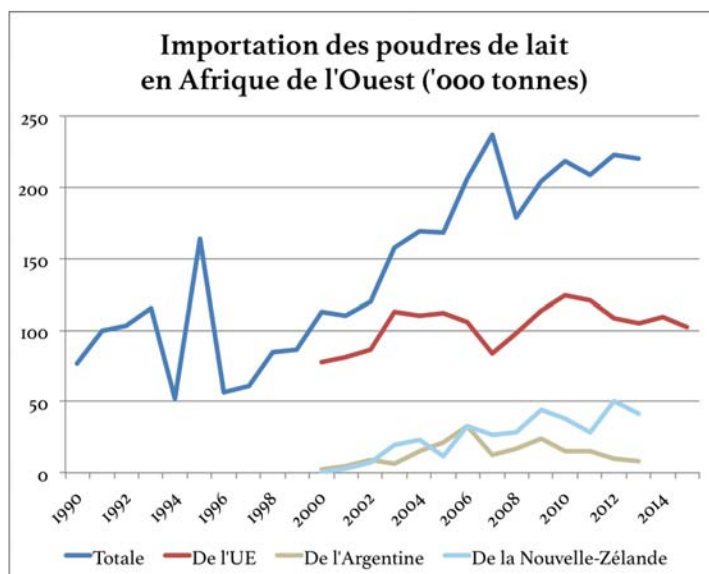


Figure 2 Source: Eurostat (2016), Faostat (2016), OECD Database (2016)
NB. Une partie est importée depuis des paradis fiscaux et des pays du Moyen orient fournis par les grands exportateurs. Par exemple en 2008, ces pays représentaient de plus de 15 % de l'importation totale de la poudre en Afrique de l'Ouest (6).

prévu dans la région pendant la même période, on anticipe l'arrivée de 160 millions de consommateurs urbains supplémentaires dans les pays de haute consommation laitière (Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal) (15). La demande, fortement poussée par la croissance démographique, va ainsi se concentrer dans les milieux urbains, alors que la production est atomisée dans les zones rurales, provoquant davantage de recours à la poudre.

Deuxièmement, la Carte 1 illustre la présence des laiteries européennes dont certaines, notamment Arla Foods et Danone, viennent de faire de nouveaux investissements. De nombreuses autres ont déclaré l'importance du continent africain dans leurs visions de l'avenir (cf. par ex. 12, 14). Toutes les laiteries et leurs filiales locales utilisent principalement, et plusieurs exclusivement, de la poudre de lait dans leur production. Il faut noter que cette implantation dans les marchés ouest-africains n'est pas un phénomène récent et qu'elle ne tire pas forcément son origine de la suppression des quotas, quoiqu'elle peut s'intensifier suite à ce changement politique.

Enfin, bien que l'UE soit le partenaire principal de la région (en fournissant de un à deux tiers des poudres de lait en Afrique de l'Ouest selon le pays (6)), l'Argentine et la Nouvelle Zélande représentent des parties non négligeables en tant qu'exportateurs dans ces marchés – l'Argentine jusqu'à 37 % au Niger et la Nouvelle-Zélande jusqu'à 33 % au Ghana en 2011-2013. D'ici 2025, une croissance de l'exportation est prévue par l'OCDE dans les deux pays (11).

Globalement, le commerce international du lait en poudre est en plein essor et il est fort probable que l'on va noter des niveaux d'importation élevés en Afrique de l'Ouest dans les années à venir. Ces évolutions ne découlent pas seulement de la suppression des quotas européens. L'UE revêt une forte capacité d'augmenter sa production, contrairement à la Nouvelle-Zélande (13), mais en fin de compte, il s'agit d'un phénomène conjoncturel dans un contexte d'importations massives qui existe depuis des décennies (Figure 2).

IMPACTS SUR LA FILIÈRE LOCALE

Importations, vont-elles miner la filière locale ?

Une hausse des importations provoque des inquiétudes parmi ceux qui préconisent une meilleure autosuffisance alimentaire (par ex. 1, 2, 8). Les importations peuvent gagner des marchés grâce aux prix plus bas. Elles pourraient empêcher le secteur local de se développer, alors que ces pays produisent déjà des quantités de lait non négligeables – bien que moins de 10 % de ces volumes soient commercialisés dans les marchés formels (13).

Tout d'abord, il convient de noter que l'industrie laitière locale est née grâce à la poudre importée et en reste dépendante, même si certaines laiteries ont commencé à valoriser le lait local (13). Les politiques tarifaires, notamment le Tarif Extérieur Commun appliqué à l'échelle de la CEDEAO***, favorisent actuellement l'importation au lieu de protéger la production locale. Les conditions sont ainsi déjà difficiles pour le lait local. Vont-elles encore se dégrader avec les prévisions d'importations croissantes ?

Impacts sur l'élevage

Il semble peu probable que les volumes de production du lait soient touchés par une hausse des importations. Dans l'élevage pastoral, qui représenterait autour de 70 % de la production laitière totale de la région (9), la vente du lait est souvent une source de revenus secondaire et il reste de nombreuses autres raisons de pratiquer l'élevage (13). On peut toutefois craindre une détérioration des conditions de production du lait si les politiques appuyant la production locale ne font pas de progrès (cf. ci-dessus).

Impacts sur les prix locaux

Le prix des poudres de lait est volatile depuis au moins une décennie (cf. Encadré 1). Suivant la chute de 2015, ils sont de nouveau en hausse en 2016 et devraient progresser dans les prochaines années (16). Pourtant, les changements mondiaux ne se manifestent pas mécaniquement sur les marchés locaux. L'impact dépend du produit (niveau de transformation) et des chaînes de

*** CEDEAO Le Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest

commercialisation (connexions avec les marchés mondiaux) (13). Enfin plus la part du travail et du transport est grande dans le prix final, moins le prix de la poudre influe. L'influence des importations sur le prix des produits frais dans les marchés informels est moins vraisemblable (13).

Impacts sur la demande du lait local en tant que matière première

Le choix entre le lait local et la poudre se fait à deux niveaux : parmi les laiteries (la matière première) et parmi les consommateurs (les biens de consommation).

Actuellement, les minilaiteries (production de 50 à 3000 litres par jour) basent leur production sur le lait frais mais utilisent de la

« La baisse de la demande en produits locaux n'est pas nécessairement automatique. Elle dépend en grande partie de la substituabilité du lait local par la poudre. »

poudre souvent pendant la saison sèche. Les laiteries industrielles (plus de 10 000 L/jour) s'appuient majoritairement sur la poudre mais certaines, sept sur une vingtaine, collectent du lait local (13). Si le prix de la poudre baisse localement, les laiteries industrielles sont découragées de s'engager dans la collecte locale, une activité coûteuse. Les minilaiteries, principalement des transformateurs du lait frais, peuvent être tentées de diminuer la collecte pour remplacer une plus grande partie avec de la poudre (13).

Le déclin des ventes du lait local risquerait de miner les moyens de subsistance d'une partie importante de la population dans les pays sahéliens. Dans les conditions naturelles dures comme

Encadré 1 Volatilité et collecte locale

Les prix des poudres du lait ont oscillé entre 1 500 et 5 000 USD/MT en 2012-2016 et les années 2007-2008 et 2011-2012 ont connu des flambées sensationnelles sur tous les produits laitiers (7). Le prix mondial du lait en poudre semble avoir encouragé certaines laiteries industrielles à collecter du lait local pour assurer leur approvisionnement (13). Les flambées de prix que l'on a observé surtout en 2007-2008 peuvent rendre le lait local plus compétitif vis-à-vis de la poudre, ce qui implique que la volatilité peut jouer à l'avantage du secteur local (13).

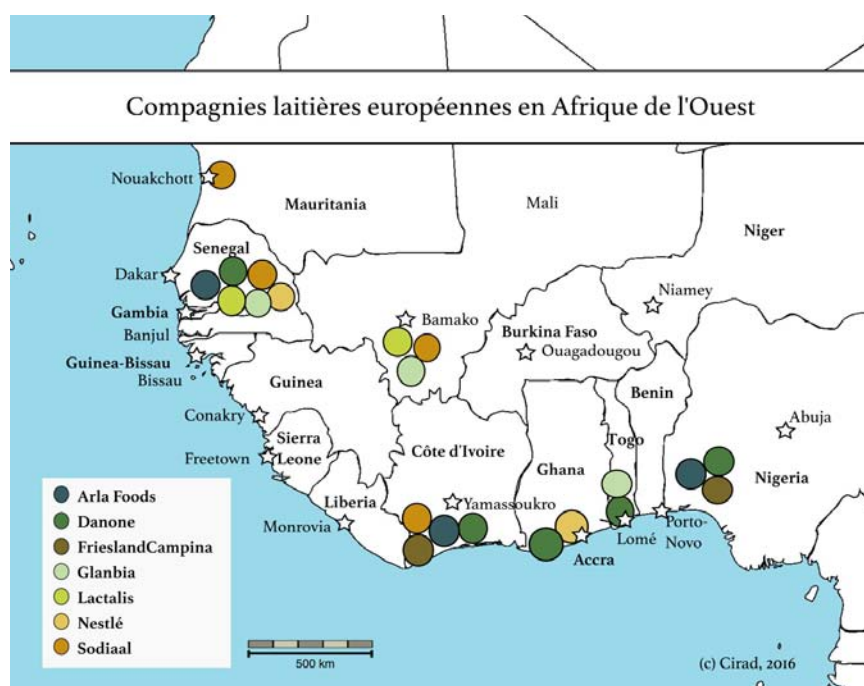
Toutefois, le rapport de prix entre les différents types de poudre doit être pris en compte. Si le prix de la poudre entière, le produit dominant les marchés ouest-africains, va augmenter par rapport à celui de la poudre écrémée, les exportateurs peuvent avoir recours à la poudre enrichie en matière grasse végétale pour pouvoir intervenir sur ces marchés sans rehausser les prix. Cette option peut diminuer davantage les incitations des laiteries industrielles à collecter du lait local.

Ce phénomène est pourtant difficile à vérifier dans les statistiques, par manque de données sur la poudre réengraissée.

celles du Sahel, l'élevage offre souvent le meilleur moyen de subsistance pour les populations rurales. Alors que la vente des animaux sur pied impacte le capital de production, la vente de lait fournit des revenus journaliers, parfois importants dans certaines concessions ayant accès au marché, et fondamentaux surtout pour les femmes (Encadré 2).

Impacts sur la consommation

L'urbanisation prévue dans la région accompagnée par les importations croissantes peuvent ensemble limiter la demande en produits locaux. Comme la demande en produits laitiers se



Carte 1 Source: Orasmaa et al. (2016)

concentrera dans les milieux urbains et que trouver du lait local est déjà difficile dans les grandes villes, le risque est que les nouvelles générations s'éloignent des produits locaux frais et typés. Avec le temps, on peut craindre une évolution des préférences alimentaires où le lait local ne sera plus recherché dans certaines villes (13).

Ceci serait une conséquence en soi, engendrée par les importations, mais il pourrait avoir des implications négatives à long terme au niveau politique.

Impacts sur les politiques commerciales et agricoles

Si les produits basés sur la poudre suscitent à l'avenir une demande accrue des consommateurs par rapport aux produits locaux, les gouvernements pourraient être amenés à considérer la poudre comme suffisante et prioritaire. Autrement dit, leur motivation pour formuler des programmes de développement de la filière locale pourrait en pâtir. Cela pourrait aussi encourager des politiques tarifaires fortement libérales qui se concentrent sur la baisse des droits de douane.

Néanmoins, une hausse des importations peut avoir une influence positive si, paradoxalement, elle incite les gouvernements à renforcer le secteur, comme l'a fait le gouvernement du Nigeria (13).

NUANCES IMPORTANTES

Segmentation partielle des marchés et éventuelle substituabilité

La baisse de la demande en produits locaux n'est pas nécessairement automatique face aux importations de lait en poudre. Elle dépend en grande partie de la substituabilité du lait local par la poudre.

La littérature rapporte que les marchés du lait local et les produits issus de lait en poudre sont considérés comme segmentés, faisant partie de deux filières distinctes qui ne concurrencent pas (13). Ainsi, l'augmentation des volumes de poudre dans les marchés ne menacerait pas mécaniquement la demande du lait local.

Cependant, en fonction notamment de la localisation et de la stratégie de la laiterie, la substitution est possible dans la fabrication de certains produits (le lait liquide, le lait caillé et le yaourt qui sont aussi les plus consommés dans la région (13)), car on utilise les deux matières premières dans leur transformation. Par conséquent, le constat d'une segmentation des marchés doit être nuancé, puisqu'il reste des situations où les deux filières sont substituables et ainsi entrent en concurrence (13).

Critères de consommation et d'approvisionnement

La segmentation des marchés n'est qu'un élément de substituabilité, car le risque de voir la poudre remplacer le lait local dépend aussi de critères de consommation et d'approvisionnement.

Les enquêtes sur les consommateurs montrent que leurs choix ne se



Transformation artisanale du lait en wagashi au nord du Bénin.

basent pas uniquement sur les prix mais que de nombreux critères interviennent (13). Ainsi, le lait local peut se distinguer par son goût, sa valeur d'origine ou sa typicité. En revanche, si ces qualités importent peu et les consommateurs vont davantage privilégier les facteurs comme la facilité de conserver le lait en poudre, le lait local sera mis en danger. Ces facteurs jouent dans le choix des consommateurs mais aussi dans celui des laiteries dans leur choix de matière première. Toutefois, la substituabilité de produits reste à ce jour très peu étudiée et il reste à voir comment les critères des consommateurs et des laiteries vont influencer sur la future demande.

Impacts positifs pour la filière industrielle

L'augmentation des importations devrait bénéficier aux laiteries industrielles dont la production se base sur la poudre. Elle pourrait également être une bonne nouvelle pour de nombreux consommateurs. Les enquêtes indiquent que la poudre est appréciée non seulement pour son prix souvent plus bas mais par exemple pour son goût et sa qualité nutritionnelle (13). Acheter de la poudre ne semble pas être un dernier recours pour les consommateurs. Elle apparaît plutôt comme un produit bien intégré dans les habitudes alimentaires en Afrique de l'Ouest.

Ces effets positifs sont toutefois soumis à la condition que le prix de la poudre importée soit bas.

Est-il nécessaire d'importer ?

Même si les importations ne concurrençaient pas les produits locaux et si les deux filières pouvaient coexister, la question fondamentale demeure : est-il envisageable de contourner l'importation au profit de la valorisation du lait local ? Autrement dit, peut-on se passer du lait en poudre en Afrique de l'Ouest ?

Encadré 2 Impacts sur les femmes

Les femmes ont traditionnellement un rôle important dans la production laitière en Afrique de l'Ouest mais la commercialisation croissante, notamment via les minilaiteries, a provoqué des impacts négatifs sur les femmes éleveurs et les transformatrices artisanales du lait. Dans certains cas, les femmes éleveurs ont perdu le contrôle des ventes du lait, car une minilaiterie s'est installée à proximité et leurs maris ont commencé à s'occuper des ventes à la laiterie, traditionnellement « chasse gardée » des femmes. Dans d'autres cas, les transformatrices ont perdu leurs source d'approvisionnement du lait quand les éleveurs ont approvisionné plutôt les nouvelles minilaiteries au lieu de vendre aux collectrices. Certes, les femmes affectées par de tels changements peuvent avoir la capacité de s'adapter à de nouvelles conditions. (13)

CONCLUSION

Il ressort de la littérature qu'une autosuffisance dans l'industrie laitière n'est pas possible en Afrique de l'Ouest, à court et à moyen terme (13). Les raisons, en amont et en aval de la filière, sont multiples et ont souvent été soulignées : connexions insuffisantes entre production et transformation, productivité trop basse des systèmes locaux, saisonnalité et atomisation de la production, déficit ou coût élevé de l'aliment, entre autres. Dès lors il est très difficile de baser une activité de niveau industriel seulement à partir du lait local. Des pays comme le Kenya et l'Afrique du Sud qui ont été salués pour la réduction de dépendance du lait en poudre bénéficient de conditions naturelles nettement plus propices à la production laitière (13).

La poudre apparaît ainsi nécessaire aussi bien aujourd'hui que dans les décennies à venir, étant donné la vitesse de croissance démographique supérieure à celle de la production en lait local. Néanmoins, augmenter la collecte du lait local semble souhaitable et peut offrir des gains économiques aux éleveurs et aux laiteries elles-mêmes. Pour cela, des mesures politiques devraient être prises et les laiteries locales et européennes actives dans la région devraient établir une stratégie industrielle qui permette l'usage de deux matières premières.

Le lait en poudre importé est devenu un élément essentiel dans le secteur laitier en Afrique de l'Ouest, sans lequel les laiteries industrielles ne peuvent pas survivre. Accélérées par la suppression des quotas laitiers dans l'UE, les importations de la poudre vont s'accroître dans les années à venir.

Avec la segmentation des marchés, le lait local n'est pas automatiquement en concurrence avec le lait en poudre. La concurrence est toutefois bien présente pour certains produits dès lors que les laiteries et les consommateurs considèrent ces deux matières comme des substituts. Cette situation peut faire baisser la demande en produits locaux, ce qui pourrait entraîner des effets négatifs pour la filière locale.

L'incertitude des impacts de la suppression des quotas, liée aux questions sur la substituabilité, n'est pas forcément une mauvaise nouvelle. Plutôt, cela implique qu'il reste de nombreuses pistes pour agir et piloter l'évolution de la filière locale et atténuer les possibles effets négatifs.

Références:

1. Curtis, M. (2011). *Milking the poor How EU subsidies hurt dairy producers in Bangladesh*. Action Aid.
2. EMB/Germanwatch. (2016). United for a responsible dairy policy! - Urgent appeal by European and African producers to policy-makers. Ouagadougou/Brussels/Aachen.
3. European Commission. (2013). *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2013-2023*. Brussels: European Commission.
4. European Commission. (2015). *EU Agricultural Outlook - Prospects for EU agricultural markets and income 2015-2025*. Brussels: European Commission.
5. Eurostat Database (2016). EXTRA EU trade since 2000 by mode of transport (HS6), DS-043328.
6. FAOSTAT (2016) Trade – Crops and Livestock Products / Trade - Detailed Trade Matrix.
7. Global Dairy Trade. (2016). GDT Event Results. (<https://www.globaldairytrade.info/en/product-results/>).
8. Haut Commissariat à l'Initiative 3N. (2015). Bilan 2011-2015 de mise en oeuvre de l'initiative 3N. Niamey: Présidence de la République.
9. OECD/FAO. (2016). *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2016-2025*. Paris: OECD/FAO.
10. OECD. (2008). *Élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest Potentialités et défis*. Paris: OECD.
11. OECD Database (2016) OECD-FAO Agricultural Outlook 2016-2025.
12. O'Keefe, M. (2015, December 24). The 2015 Global Dairy Business Year in Review. (<http://blog.usdec.org/usdairyexporter/2015-in-review-global-dairy-company-news->)
13. Orasmaa, T. et al. (2016). *The end of EU milk quotas - Implications in West Africa*. Montpellier: CIRAD.
14. The Marketsquare. (2013, January 7). Glanbia Ingredients Ireland (GII) Plan €8m spend in Cavan. (<http://themarketsquare.ie/glanbia-ingredients-ireland-gii-plan-e8m-spend-in-cavan/>)
15. United Nations. (2012). *World Urbanization Prospects - The 2011 Revision*. New York: The United Nations.
16. USDA. (2016). Dairy: World markets and trade. (<http://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/dairy.pdf>)
17. Zhou, Y., & Staatz, J. (2016). Projected demand and supply for various foods in West Africa: Implications for investments and food policy. *Food Policy*, 61, 198–212.

Auteur: Tuuli Orasmaa

Crédit photos: Guillaume Duteurtre

Contact: CIRAD UMR Selmet

TA C-112 / A - Campus international de Baillarguet
34398 Montpellier, France
(duteurtre@cirad.fr)

