



Etude de l'impact de la hausse des cours du lait et des produits laitiers sur les producteurs et les consommateurs



Septembre 2008

Résumé des études de cas

Niger | 2

Sénégal | 5

France et Pologne | 8



Impact de la hausse des prix du lait au Niger

Résumé exécutif

Le Niger, pays sahélien enclavé et classé parmi les pays les plus pauvres du monde, est un pays d'élevage par excellence. L'élevage est fondamental pour l'économie nationale. Ce secteur, crédité de 11 % du PIB national, contribue à hauteur de 35 % au PIB agricole et constitue la seconde recette d'exportation du pays après l'uranium. L'importance de l'élevage pour les ménages le place au cœur des stratégies de lutte contre la pauvreté.

En dépit d'un cheptel numériquement important estimé à quelques 30 millions de têtes toutes espèces confondues (bovins, petits ruminants, équins et camélidés), le Niger n'arrive pas à couvrir les besoins nationaux en lait et produits laitiers. La production nationale, très atomisée, ne satisfait que 50 % des besoins d'une population croissante, notamment en zones urbaines. Pour satisfaire la demande, le Niger a recours aux importations massives de produits laitiers. Ces importations ont commencé timidement dans les années 1970 pour atteindre des niveaux très élevés au milieu des années 2000 (plus de 82 000 tonnes équivalent lait en 2006).

Le lait et les produits laitiers importés sont restés à des prix largement compétitifs par rapport au lait local et cette situation n'a pas été favorable à la mise en place de politique de soutien à la filière laitière nationale, d'autant que les volumes étaient facilement accessibles sur le marché international. Cette situation a contribué à la paupérisation des éleveurs : faible optimisation de la production laitière dans les revenus des producteurs, incapacité à subvenir à leurs besoins de base, à investir pour améliorer leur production.

Aujourd'hui, le niveau élevé des prix des produits laitiers sur le marché mondial redonnerait un avantage au lait local. La réactivité des acteurs économiques du secteur suite à cette flambée des prix, a montré à l'évidence qu'une protection de la filière nationale doublée d'une politique de soutien permettrait aux producteurs laitiers de redevenir plus compétitifs que la poudre de lait, de tirer profit de sa production et de contribuer à l'émergence d'une filière laitière nationale. C'est à partir de cette hypothèse de travail que l'étude a cherché à analyser l'impact de l'explosion des prix mondiaux des produits laitiers sur l'amont et l'aval de la filière lait local et sur la filière d'importation laitière.

La hausse des prix des produits laitiers a induit une baisse importante des importations laitières de 31 000 tonnes entre 2006 et 2007 (diminution de 28,4 %). Cette baisse a affecté différemment la structure des importations laitières. Particulièrement, sur la poudre de lait, les volumes importés ont baissé de 24 000 tonnes EL de 2006 à 2007. Néanmoins, les quantités importées en 2007 restent encore supérieures à la moyenne sur les 11 dernières années.

Si l'organisation des circuits de distribution des produits laitiers n'a pas été modifiée, **les caractéristiques de l'offre des produits laitiers sur les marchés ont en revanche profondément changé**. Ces changements ont concerné les types de produits, les marques et les prix. Globalement, les marques, telle France Lait, et les produits laitiers importés d'Europe se raréfient au profit des produits laitiers importés d'Amérique Latine et d'Asie. Certains produits sont reconditionnés au Nigeria tel que le lait Jaggo présenté tantôt comme un produit importé de Malaisie, tantôt comme du Nigeria. Actuellement, le lait Jaggo et le lait en poudre Lacstar importé d'Argentine représenteraient 95 % du chiffre d'affaire en produits laitiers des boutiquiers de quartiers.

Par ailleurs, la brusque flambée des prix mondiaux observée ces dernières années s'est répercutée brutalement sur les prix intérieurs. Ainsi, les prix au détail de certains produits ont augmenté significativement. Le prix du lait en poudre *Lahada* le plus distribué au Niger a augmenté de 45% entre 2006 et 2007...

La flambée des prix du lait en poudre a rendu le lait cru produit au Niger plus compétitif. Avec un prix moyen de 235-250 FCFA le litre, appliqué aux quais de réception des laiteries, le lait cru est au moins 20 % moins cher que l'équivalent issu du lait en poudre.

Les enquêtes ont révélé que les producteurs laitiers, bien que constatant la hausse des prix de collecte pratiquée par les laiteries, restent peu informés de la hausse du prix du lait en poudre sur les marchés internationaux. Ce manque d'information, combiné avec leur faible organisation et les contraintes pour intensifier rapidement la production, expliquent leurs difficultés à tirer profit de cette nouvelle donne. Ce comportement est différent chez les autres acteurs de la filière lait local. En effet, la meilleure compétitivité du lait local suite à la flambée des prix a induit une multiplication d'acteurs qui s'impliquent dans la filière, notamment les collecteurs de lait cru dans les espaces périurbains ou qui approvisionnent les laiteries qui les préfinancent, et les commerçantes de lait caillé au niveau des centres plus ruraux.

La stratégie annoncée des associations pastorales dans le développement de la filière lait vise, sous réserve des nécessaires appuis techniques et financiers, la mise en place de circuits parallèles et indépendants : création d'unités de transformation artisanales à petite échelle, au profit des coopératives d'éleveurs ou des groupements féminins, avec pour but d'approvisionner les marchés locaux.

Concernant les laiteries, leur réaction première suite à la flambée des prix a été de diminuer de moitié le volume d'activité puis de tenter une augmentation du prix de vente des produits mis sur le marché. En effet, les unités de transformation avaient essayé en mai 2007 de majorer de manière concertée les prix des produits finis de 25 % (150 FCFA à la place de 100 FCFA). La chute des chiffres d'affaires estimée à 75 % les a toutefois vite dissuadées. Une à une, elles sont revenues sur les anciens prix de 100 FCFA, afin de maintenir leur position sur le marché. Toutefois, la qualité des produits a pu être dépréciée dans certains cas : dilution du lait en poudre plus importante ou diminution du contenu dans les sachets. Seules les deux petites laiteries Laiterie du Sahel et CLN sont parvenues à imposer des prix plus élevés sur leurs produits « haut de gamme » (yaourt à base de lait cru en bouteille, 1 000 FCFA le litre).

Ensuite les laiteries ont sensibilisé les autorités aux difficultés qu'elles rencontrent, dans le but d'obtenir la suppression des droits de douane sur les produits laitiers, la constitution de stocks stratégiques de lait en poudre afin de sécuriser les approvisionnements et la mobilisation du lait local.

Sur le terrain, les deux principales laiteries industrielles se livrent une concurrence acharnée. Pour tenter de sécuriser leur approvisionnement en lait cru, elles tentent de passer quelques contrats de livraison avec les groupements les plus structurés et mettent surtout en place le préfinancement des collecteurs pour capter les surplus et court-circuiter la vente directe qui se développe par ailleurs ; elles envisagent dans le moyen et long terme d'investir dans la production laitière afin de sécuriser leurs approvisionnements. Enfin, les laiteries ont entrepris la diversification de la production au profit d'autres boissons, tels que l'eau en sachet et/ou les boissons gazeuses.

Le lait et les produits laitiers entrent bien dans les habitudes alimentaires des consommateurs nigériens qui y consacrent un revenu important. Le lait en poudre, le lait caillé et le yaourt sont des produits de consommation populaire. La hausse des prix est donc fortement ressentie par les consommateurs puisqu'en plus du lait, d'autres denrées de première nécessité, notamment le riz, sont également concernées. Le comportement de certains ménages a été d'arrêter la consommation de certains produits laitiers jugés trop chers comme le lait en poudre. Les marques qui ont le plus souffert de ces arrêts sont France Lait (14 % des ménages enquêtés ont arrêté d'en consommer) et Lahada (8 %). A l'heure actuelle, le lait et les produits laitiers sont réservés aux enfants et les adultes consomment les protéines d'origine végétale. Enfin, de nombreux ménages optent pour les micro-conditionnements pour satisfaire les besoins souvent immédiats des enfants. Les associations des consommateurs contre la vie chère, à la tête desquelles le mouvement « convergence citoyenne », se sont mobilisées et ont obtenu la défiscalisation des produits de première nécessité, dont le lait en poudre.

Au niveau de l'Etat, il a réagi positivement aux interpellations des industriels laitiers par la mise en place d'un cadre de concertation d'où est né l'esquisse d'un Projet intégré national de développement de l'élevage laitier, mais trop faiblement, puisque ce Projet est aujourd'hui enlisé sans perspective réelle de financement et de mise en œuvre. L'Etat a donc finalement baissé les taxes sur le lait en poudre suite à la mobilisation des consommateurs, ce qui est un pis aller, sans perspectives constructives pour la filière et le développement. Les politiques de développement de la filière locale devraient combiner des objectifs techniques et économiques, tels que l'appui à la production, la collecte, la transformation, les systèmes d'informations, etc. tout en cherchant à maîtriser l'impact des variations des prix du marché international sur le secteur laitier nigérien. La « construction » de ces politiques impose la mobilisation d'importants processus de concertation entre les différents acteurs de la filière (consommateurs, pouvoirs publics) dont les points de vue et intérêts ne sont pas forcément convergents. Des résultats concrets sont attendus.

Impact de la hausse des prix du lait au Sénégal

Résumé exécutif

Le Sénégal fait partie des pays de l'Afrique Subsaharienne qui ont les plus faibles niveaux de production laitière par tête de bétail. La part du cheptel bovin de traite au Sénégal est de 10%, avec un rendement laitier moyen de 287 kg par an (FAO, 2005). La production laitière locale est estimée à 118 000 tonnes métriques (FAO, 2005) et elle repose en majorité sur l'élevage de races bovines locales représentant un cheptel de 3 millions de têtes (MAE/DIREL, 2006).

Certes, la production est très variable selon les régions et les modes de production, mais les systèmes locaux sont aussi caractérisés par l'inexploitation des potentialités existantes.

Par ailleurs, le Sénégal privilégie depuis plusieurs décennies le recours aux importations de poudre pour l'approvisionnement des marchés urbains. Le lait en poudre est aujourd'hui fortement ancré dans les habitudes alimentaires des populations. Entre 1990 et 2004, les importations ont augmenté de 66% en volume, passant de 150 à 250 millions de EqL, dont environ 80 % sous forme de poudre de lait. Cette augmentation des importations est liée aux politiques commerciales et fiscales favorables, du fait d'un faible niveau de protection des filières locales, même si la fiscalité perçue après la dévaluation et l'entrée en vigueur du Tarif extérieur commun (TEC) est passée 6,6 milliards de F CFA en 2000 à 11,7 milliards de F CFA en 2003 (Duteurtre *et al.*, 2005).

Malgré le déficit structurel de la production, les filières locales tendent à être très dynamiques avec une diversité des circuits d'approvisionnement et le développement du secteur de la petite transformation comme élément de la structuration de l'offre.

Le secteur laitier du Sénégal n'a pas été en marge de la hausse des prix du marché mondial. Les hausses les plus importantes entre mars 2007 et mars 2008 au niveau des produits alimentaires ont été notées pour le lait caillé et le lait en poudre avec respectivement 33,8 et 40 % (ANSD, 2008). Face à l'augmentation des prix des produits laitiers, différentes mesures ont été mises en place par les pouvoirs publics mais également les acteurs pour limiter les impacts sur la filière.

Dès juin 2007, alors que les prix mondiaux étaient au plus haut, deux groupes d'acteurs se sont affrontés dans le jeu politique : d'un côté, les importateurs de poudre et les consommateurs qui ont plaidé pour une baisse des barrières tarifaires pour limiter l'effet de la hausse des prix. De l'autre, les acteurs des filières locales et les services de l'élevage, qui entendaient tirer partie de la hausse des prix internationaux pour relancer les politiques laitières locales. Finalement, les mesures prises au cours de l'année 2007 par le gouvernement sénégalais ont tenté de répondre, à ces deux logiques contradictoires. La crise sur le marché mondial a eu pour effet secondaire positif de redynamiser la concertation entre

organisations professionnelles et industriels, sollicités pour faire des propositions communes au gouvernement.

D'une part, des dispositions publiques ont été prises pour tenter d'endiguer les prix à la consommation : mesures d'exonération des droits de douane sur la valeur des importations de poudre et de la TVA sur les ventes de lait en poudre ; fixation de barèmes de prix publics plafond du lait en poudre au détail (région de Dakar uniquement). Il convient de noter que les mesures d'exonération fiscale et de contrôle des prix correspondent à un manque à gagner en termes de recettes fiscales de 5 milliards de FCFA en 2007 (10 milliards de Francs, en 2008, si les mesures se poursuivent). Par ailleurs, leur efficacité très limitée, d'abord parce que la suppression de la TVA n'a pas profité aux industries fabriquant de lait local transformé (lait caillé, yoghourt, ...) qui restent soumises à la TVA. Ensuite, parce que les dispositifs de contrôle et de garantie de l'exécution de ces mesures sont défectueux. Les options sont plutôt pour une TVA « sociale » harmonisée non à 18% mais à un taux relativement faible notamment sur les produits transformés.

D'autre part, et à la demande de plusieurs organisations professionnelles et des services de l'élevage, un programme national de relance de la filière laitière (Prodelaït) fut élaboré. Ce programme était axé sur l'intensification de la production alors que la Fédération des acteurs de la filière lait local au Sénégal (Fenafils) prônait un programme axé sur la sécurisation des débouchés et la mise en place de systèmes de collectes. Ce programme n'avait toujours pas été lancé mi 2008. Cependant, en avril 2008, le Prodelaït fut rebaptisé « volet élevage » de la « Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (Goana) » lancé par le Président de la République. Le manque d'adhésion des organisations professionnelles et le caractère démesuré du projet de la GOANA semblait, en juin 2008 compromettre sa faisabilité. Des débats sont encore en cours sur les priorités qui pourraient être celles du volet « élevage » de la Goana, actuellement très orienté vers l'intensification de la production. La Fenafils, quant à elle, promeut une prise en compte des besoins d'appui à la collecte, la transformation et la promotion du lait local.

Au niveau des acteurs eux-mêmes, des réactions ont été palpables. Par rapport à la filière internationale, les importateurs de poudre de lait ont d'abord réduit leurs approvisionnements qu'ils ont repris en janvier 2008 quand les cours mondiaux ont recommencé à descendre. Par ailleurs, ils ont mis en place plusieurs stratégies pour limiter l'impact de la hausse : maîtrise des coûts par la réduction de la force de vente (licenciement des agents commerciaux), le maintien d'un prix apparent à la consommation par la réduction du volume des sachets vendus, la baisse de la qualité en augmentant le taux de dilution de la poudre de lait dans l'eau, ou en utilisant un lait à plus faible teneur en graisse, la diversification des produits par l'utilisation de plateformes multifonctionnelles.

Au niveau de la filière locale, les fabricants et commerçants d'aliment de bétail se sont concertés pour la fixation des prix de l'aliment de bétail, suite à la hausse du prix de plusieurs matières premières utilisées (céréales, tourteau d'arachide, graines de coton, tourteau de soja, etc). Le ministère de l'Elevage et le Crédit Agricole ont sollicité ces fabricants d'aliments de bétail pour approvisionner les groupements d'éleveurs en direct et proposer des prix de gros, inférieurs aux prix pratiqués sur le marché.

Quant aux producteurs, face au renchérissement des intrants et de l'énergie et aux perspectives de vente nouvelles, les éleveurs des fermes intensives ont augmenté le prix du litre de lait cru (de 500 à 600 francs CFA entre 2007 et 2008). C'est le cas des fermes intensives des Niayes : création en 2007 de Association nationale pour l'intensification de la production laitière (ANIPL). Dans la région de Kolda, ce sont les systèmes agropastoraux extensifs qui dominant. Depuis 1996, de nombreuses mini laiteries artisanales se sont créées en zone périurbaine, augmentant la collecte en milieu rural. Depuis 2007, le lait local devenant compétitif, on a observé un regain d'activités des petits éleveurs-colporteurs vendant au porte à porte le lait acheté dans les villages péri-urbains. Des synergies nouvelles entre les producteurs locaux et les industriels, au détriment souvent des mini-laiteries qui ont été confrontées à des difficultés d'approvisionnement. Globalement pour les producteurs, les impacts positifs sont faibles, et la hausse du prix au producteur du lait local a été davantage liée à des réajustements par rapport à la hausse du prix des intrants et de l'énergie, qu'à un profit.

L'approche du consommateur est quant à elle assez classique. Alors que le niveau des dépenses en lait et produits laitiers semblait, avant la hausse des cours, faire l'objet d'une augmentation, des entretiens réalisés auprès de consommateurs montrent que, suite à la hausse des prix, ils ont en général adapté leurs pratiques d'achat (poudre en vrac ...) et baissé leur consommation (diminution des quantités de poudre dans la tasse le matin, abandon du lait pour les adultes, substitution du lait par de la tisane...). Les phénomènes de substitution de la poudre avec le lait liquide local restent donc faibles. La moitié des consommateurs rencontrés estiment que la hausse des prix et la diminution consécutive de la consommation de produits laitiers ont des répercussions négatives sur la santé de leur famille.

Impact de la hausse des prix du lait en France et en Pologne

Résumé exécutif

Les filières laitières européennes présentent des différences significatives entre pays. Mais on peut cependant noter quelques caractéristiques communes. Il a un poids économique qui reste important dans l'agroalimentaire européen. Cependant ce secteur est partout en cours de restructuration et de concentration. Concernant la production, le nombre d'exploitations laitières est partout en baisse, de 5,5 % en moyenne par an à l'échelle européenne. Ces dernières années les volumes collectés ont baissés suite aux réformes de la Politique agricole commune (PAC). Ainsi, la collecte européenne de la campagne 2006-2007 a atteint son plus bas niveau depuis 15 ans, à 126 milliards de litres, à tel point que la production devient insuffisante pour la consommation intérieure.

Les industries laitières se concentrent également surtout dans les pays du Nord de l'Europe et se spécialise dans les produits de grandes consommation (PGC) -laits liquides, laits fermentés, desserts lactés, fromages frais, crème, beurre conditionné, fromages- à plus forte valeur ajoutée. Les produits industriels (PI) -beurre, lait en poudre vrac, caséines, lactosérum- servent, quant à eux, principalement à utiliser les surplus de laits par rapport aux besoins de transformation en PGC au moment du pic laitier. Les marchés évoluent également en s'orientant de plus en plus vers le marché intérieur à cause d'une perte de débouchés extérieurs.

En ce qui concerne l'encadrement de cette filière, jusqu'en 2004, l'organisation commune de marché (OCM) lait disposait de la panoplie complète des outils communautaires, en cumulant les moyens d'action suivants :

- L'intervention, principalement le stockage des productions à prix garantie en cas de surproduction,
- Les restitutions, subventions aux exportations
- Les quotas, limite de production au-delà de laquelle les producteurs payent des pénalités
- Les aides à l'écoulement des produits.

Les principales réformes induites par la réforme de la PAC de 2003 sont le découplage des aides du secteur laitier, la conditionnalité des aides, la baisse des prix d'intervention, ainsi que le rappel d'une volonté d'arrêt des quotas en 2015 et la reconnaissance d'un besoin de traitement particulier des zones défavorisées.

Globalement en France et en Pologne, l'augmentation des prix aux producteurs a été forte mais tardive par rapport à l'évolution du marché mondial. En effet, le prix s'accroît à partir de l'été 2007 pour atteindre un pic en automne-hiver et redescendre à partir de début 2008 en restant toutefois à un niveau supérieur à l'année précédente à la même période.

Face à cette montée des cours, la filière a réagi en adaptant le niveau de production mais en fin de campagne. Cependant en Pologne les conditions climatiques défavorables ont joué (+1,7 % au final en France par rapport à la campagne précédente, -1 à 2 % en Pologne). Ainsi, à court terme, les éleveurs ont principalement augmenter l'apport en aliments concentrés pour augmenter la production par vache et conserver des vaches initialement destinées à la réforme pour maintenir l'effectif. Mais tous les élevages n'ont pas eu la même capacité à répondre à cette opportunité et à bénéficier de revenus accrus, les élevages intensifs spécialisés lait ont rapidement réagi et ont vu leurs résultats économiques s'améliorer, les exploitations de polycultures-élevages ont surtout profité du prix élevé des céréales, enfin les systèmes herbagers n'ont pas pu profiter de la conjoncture.

Au niveau des transformateurs, sur le marché intérieur, la majorité des industriels ont suivi les recommandations de hausse de prix de l'interprofession et ont intégralement reporté cette hausse sur les produits vendus. Certains auraient anticipé la hausse des prix du lait en augmentant leurs tarifs dès le printemps 2007. On observe une certaine reprise des exportations, qui est toutefois restée très ponctuelle. D'une part, elle était beaucoup liée à la difficulté des principaux exportateurs mondiaux (Océanie) à produire cette année et d'autre part, elle a surtout concerné les pays plutôt spécialisés dans les PI (Pologne, Allemagne, Irlande, Belgique). Il y a bien un potentiel de marché vu la hausse de la demande mondiale, mais cela ne se traduira pas forcément par une augmentation des opportunités pour l'UE, car à l'exception du secteur des fromages, l'UE est de moins en moins présente sur le marché mondial, fortement concurrencée par les autres pays producteurs.

Pour les consommateurs, l'impact de cette hausse dépend fortement des choix effectués par les distributeurs de répercuter ou non les augmentations de tarifs des industriels. Certains ont utilisé des marges arrières pour amortir les hausses, alors que d'autres amplifient les hausses dans les prix de revente aux consommateurs. Malgré le contexte de détérioration globale du pouvoir d'achat, en France, les premières estimations indiquent que les volumes d'achat n'ont pas été significativement affectés et ont continué de progresser globalement en 2007. Concernant les ménages les plus démunies, les associations caritatives ont très vite alerté le gouvernement face à leur difficulté de subvenir aux besoins avec des cours en hausse. En Pologne, le lait reste un produit haut de gamme, on peut donc supposer que la hausse récente des prix aura un impact non négligeable.

Les réponses des pouvoirs publics à cette hausse des cours ont été multiples. Tout d'abord cette hausse des cours a entraîné une augmentation des quotas, annonciatrice de leur prochaine suppression. En mars 2008, la Commission européenne a autorisé les producteurs à augmenter de 2 % leur quota pour répondre à une forte demande mondiale et à la hausse des prix. Cette décision ponctuelle anticipe une réforme plus large du système des quotas qui devrait être supprimé en 2015, conformément à l'accord de réforme de la PAC de 2003. Elle devrait participer selon la Commission à une « sortie en douceur » des quotas. La Commission propose ainsi une augmentation de 1% par an jusqu'à la campagne 2013/2014. De manière générale, les producteurs seraient plutôt pour le maintien des quotas qui prévient les fortes baisses des prix. En permettant la stabilité des prix, le système des quotas a en effet probablement encouragé l'investissement productif dans de nombreux élevages. Mais il est plus difficile de savoir si ces exploitations resteront compétitives en cas de suppression des instruments de gestion de l'offre. Un des risques de la suppression des quotas est d'accélérer la concentration de la production laitière dans les régions les plus favorisées au détriment des zones moins bien placées (montagnes). Et ce, aussi bien au niveau d'un territoire national qu'entre pays. Si les quotas viennent à être supprimés, un soutien aux éleveurs en montagne, ainsi qu'une aide à la production devraient être apportés, ce que la CE autorise en principe. D'autres outils sont proposés par les différents acteurs, mais ne sont pas encore discutés : maintien des aides au stockage privé, systèmes d'assurance agricole.

En France face à cette montée des cours le gouvernement a autorisé les laiteries à réallouer une partie de éventuelles sous-réalisations des producteurs et ceux-ci à produire plus que leur quota. C'est un moyen de permettre aux plus productifs de produire davantage à court terme, sans réponses de fond pour les zones en sous-production structurelle. Par ailleurs, les pratiques de recommandations de prix par l'interprofession, jugées contraires aux lois de la concurrence et ayant tendance à augmenter les prix au consommateur ont été remises en cause par la répression des fraudes. Aussi, avec l'annonce de la suppression des quotas, les acteurs de la filière ont accéléré leur réflexion sur le recours à la contractualisation. Si les acteurs veulent instaurer ce système dès que possible, ces difficultés sont pourtant nombreuses : risques d'asymétries de pouvoir au sein de la filière, de traitement différencié entre les producteurs, difficulté d'engagement dans la durée, pression sur les prix... De plus, les contrats ne protègent pas totalement des aléas du marché.

En Pologne, la priorité est d'augmenter globalement la production nationale et de permettre le développement d'un secteur modernisé. Le gouvernement prévoit donc de passer rapidement à un marché de libre-échange des quotas au niveau national, alors que les quotas étaient gérés au niveau régional jusqu'à présent.