



Pour une stratégie laitière euro-méditerranéenne réconciliant souveraineté alimentaire et climat



Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde
RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Matthieu Brun (Fondation FARM) et Stéven Le Faou (Jokkoo Conseil) Policy brief – 10 octobre 2024

Numéro ISBN : 978-2-9595955-1-6

INTRODUCTION

Les systèmes laitiers des pays d'Afrique du Nord ont fortement subi les conséquences de l'inflation et de sécheresses récurrentes depuis le début des années 2020.

À l'avenir, ils continueront d'être sensibles à ce type de chocs, puisque leur consommation de produits laitiers devrait augmenter plus vite que leur production¹.

Dans ce contexte l'Union européenne, en tant que partenaire commercial majeur, peut jouer un rôle déterminant pour répondre aux besoins laitiers de ses voisins du bassin méditerranéen.

Parmi eux, l'Algérie, le Maroc et l'Égypte sont les trois premiers importateurs de produits laitiers du continent africain.

Partant de ce constat, la Fondation FARM² a jugé qu'une analyse des liens entre les secteurs laitiers de l'UE et de ces trois pays était particulièrement pertinente, alors que les orientations agricoles européennes évoluent au regard des engagements du Green Deal et des débats sur la souveraineté alimentaire stratégique.

Les défis de la production laitière en Afrique du Nord et les nouveaux objectifs agricoles européens justifient donc que l'UE, ses acteurs économiques et ses organisations de développement s'interrogent sur le renouvellement de la coopération laitière avec cette région du monde.

DES FILIÈRES LAITIÈRES DUALES, EN QUÊTE D'UNE DIFFICILE AUTONOMIE

PRINCIPAUX DÉFIS COMMUNS DES FILIÈRES ALGÉRIENNE, ÉGYPTIENNE ET MAROCAINE

En Algérie, en Égypte et au Maroc, le taux d'inflation a atteint en moyenne 17,7% sur la période 2022-23³.

Cette hausse des prix ayant touché les principaux facteurs de productions du lait, l'augmentation des coûts d'importation de l'alimentation animale (soja et maïs) a fortement pesé sur les productions nationales.

Ce récent épisode d'inflation, combiné à des sécheresses récurrentes, a mis en exergue les fragilités des filières laitières des trois pays, qui sont dépendantes du marché international des facteurs de production et dont le renforcement de l'autonomie est fortement contraint par le changement climatique.

L'Algérie, l'Égypte et le Maroc ont, en particulier, des niveaux de stress hydrique parmi les plus hauts au monde.

Malgré des politiques publiques volontaristes d'accès à l'eau potable (dessalement de l'eau de mer), la rationalisation de la consommation agricole reste un déterminant majeur du degré d'autonomie alimentaire, alors que le secteur emploie 70 % de la ressource en eau en Algérie⁴, 80 % en Égypte⁵ et 89 % au Maroc.

Compte tenu de la récurrence des épisodes de sécheresse et de la volatilité des cours des matières premières agricoles, l'autonomie alimentaire et laitière est donc potentiellement soumise à un « effet ciseaux » qui contraint les trois pays à subir la croissance des prix sans pouvoir augmenter leur production d'alimentation animale et de lait. Malgré ces contraintes, l'Algérie, l'Égypte et le Maroc cherchent des solutions pour renforcer leur autonomie alimentaire.



> DES STRATÉGIES LAITIÈRES VOLONTARISTES

A lors que les trois pays ont adopté des stratégies de développement de leurs chaînes de valeur laitières sensiblement différentes, **l'Algérie, l'Égypte et le Maroc ont pour point commun de considérer l'approvisionnement en produits laitiers comme une priorité politique.**

La fourniture du marché urbain et des classes moyennes est hautement stratégique. Les trois pays sont caractérisés par des filières « duales » où coexistent des circuits informel et industriel.

Face à cet enjeu, l'Algérie a opté pour une ouverture de son marché laitier contrôlé par des offices publics, tout en subventionnant les différents maillons de la filière de la production jusqu'à la consommation.

L'Égypte a libéralisé les importations et a développé une stratégie d'investissements massifs et le Maroc, à travers la mise en œuvre du Plan Maroc Vert en 2008, a subventionné la structuration de la filière laitière, tout en régulant les importations de produits laitiers.

Malgré ces différentes stratégies, les filières des trois pays sont impactées par la hausse de l'inflation et les sécheresses successives, conduisant à des baisses de cheptel et de production.

Au Maroc, par exemple, la production laitière a baissé de 20 % entre 2020 et 2022⁶. Face à cette situation, plusieurs options stratégiques sont envisagées pour renforcer leurs chaînes de valeur laitières.

FAIRE ÉVOLUER LES SYSTÈMES D'ÉLEVAGE FACE AUX CONTRAINTES EXTRÊMES ?

P arallèlement aux plans de subventions du secteur laitier, adoptés en réponse aux chocs conjoncturels, en particulier en Algérie et au Maroc, **l'épisode d'inflation post-covid semble relancer des réflexions politiques et scientifiques à plus long terme.**

Dans ce sens, en Algérie et en Égypte, les gouvernements mettent en œuvre de grands projets de production dans des zones steppeuses et désertiques.

En 2023, l'entreprise Baladna (Qatar) a signé un accord avec l'Égypte concernant un investissement de 1,5 milliard de dollars dans l'industrie laitière dans le sud-ouest du pays.

L'Algérie et Baladna ont également signé, en 2024, un accord concernant l'installation d'une ferme devant permettre l'élevage de 270 000 vaches et la production de 200 000 tonnes de poudre de lait par an, soit près de 50 % de la consommation nationale.

De plus, partant du postulat que le développement de l'élevage laitier est limité par les ressources hydriques et repose sur les importations des facteurs de productions (soja, maïs, bétail...), plusieurs chercheurs estiment que les importations permettent de contourner le problème de l'accès à l'eau.

Ils considèrent ainsi que la prise en compte de la « balance commerciale de l'eau » demanderait de prioriser l'exportation de produits qui consomment peu d'eau et d'importer ceux qui en requièrent des quantités importantes. Cela demande néanmoins une révision profonde des politiques sectorielles.

Enfin, des modèles d'élevage durables, promus au sein des organisations internationales, pourraient orienter les changements nécessaires au vu des contraintes vécues par l'élevage laitier algérien, égyptien et marocain.

Ces modèles adaptés aux contextes visent à augmenter la productivité tout en utilisant moins de ressources et demandent notamment de promouvoir une répartition territoriale équilibrée de l'élevage.

Une trop grande dépendance vis-à-vis du marché international de l'Algérie, de l'Égypte et du Maroc limite, en effet, les possibilités de synergies entre productions végétales et animales qui seraient permises par un développement territorial homogène de l'élevage laitier.

L'équilibre entre production locale et importation est donc un enjeu crucial à prendre en compte dans une optique de durabilité agricole et environnementale.

LE CO-DÉVELOPPEMENT LAITIER, CHAINON MANQUANT DU PARTENARIAT AFRIQUE DU NORD - UE

LES ACCORDS DE PARTENARIAT ENTRE L'UE ET LES PAYS NORD-AFRICAINS

Au cours des trois dernières décennies, les relations entre l'Afrique du Nord et l'Europe ont été marquées par diverses initiatives politiques :

Le processus de Barcelone, la Politique européenne de voisinage, l'Union pour la Méditerranée et les négociations des Accords de libre-échange complets et approfondis.

En matière agricole, l'Algérie, l'Égypte et le Maroc ont signé des Accords d'association avec l'UE entre 2010 et 2012. Ils prévoient le démantèlement des droits de douane sur la plupart des produits agricoles.

Ces accords aboutissent à l'application de droits de douane sur les produits laitiers européens qui sont nuls en Égypte, varient entre 0 et 5 % en Algérie⁷, entre 0% pour les fromages et 30 % sur les poudres de lait au Maroc.

En 2021, la Commission européenne a annoncé un « Nouveau programme pour la Méditerranée ». Ce document stratégique, qui oriente la politique de l'UE à l'égard de la région, fait place à davantage de coopération et d'aide à l'investissement européenne contre un renforcement du contrôle de l'émigration aux frontières.

Malgré ces nouveaux engagements, les volets agricoles des partenariats restent largement orientés vers la libéralisation des marchés et peu vers l'appui au développement rural et à la résilience des filières agricoles face au changement climatique.

L'Union européenne dispose pourtant d'atouts majeurs pour être un partenaire stratégique de l'Afrique du Nord dans ce secteur, en particulier en ce qui concerne la filière laitière.

COMMERCE ET INVESTISSEMENTS LAITIERS, UN TERREAU FERTILE POUR LA COOPÉRATION

Les liens entre l'Union européenne et l'Algérie, l'Égypte et le Maroc dans le secteur laitier sont importants, à la fois en termes de commerce et d'investissement.

L'UE est un pourvoyeur majeur de produits laitiers dans les trois pays, où elle exporte principalement des poudres de lait écrémé et des fromages. Elle fournit entre 42 % (Algérie) et 74 % (Maroc) des importations nationales en 2023 et a multiplié par 1,6 ses parts de marché depuis 2014. Les volumes globaux d'importations de poudres de lait des trois pays étant en hausse tendancielle depuis 2021, l'accès aux produits laitiers dépend de cette commodité de manière croissante.

En matière d'investissement, les groupes industriels français Danone, Bel et Lactalis sont des acteurs majeurs de la transformation de produits laitiers en Algérie, en Égypte et au Maroc. En Algérie, Danone est présent depuis 2001, Bel depuis 2002 et Lactalis s'est installée en 2007. Au Maroc, Danone a acquis, entre 2013 et 2014, 99 % du capital de la Centrale Laitière, entreprise leader de la fabrication de produits laitiers. Bel y est également présente et possède une usine à Tanger.

En Égypte, Danone possède une laiterie couplée à une ferme de 5 000 vaches laitières, Lactalis dispose de trois usines qui produisent du fromage et Bel produit des fromages fondus. Arla (Danemark) est également présente sur le marché égyptien depuis 2015, ainsi que la coopérative néerlandaise Friesland Campina depuis 2021. Parmi ces entreprises, Danone et Bel ont initié des démarches de Responsabilité sociale des entreprises (RSE).

Seule Danone a développé une stratégie de responsabilité prenant en compte l'amélioration des revenus des producteurs laitiers, un enjeu clé en matière de développement rural.

PROMOUVOIR UNE COMPLÉMENTARITÉ DES DEUX RIVES GRÂCE AU DÉVELOPPEMENT DE SYSTÈMES LAITIERS DURABLES

LE LAIT, UN INGRÉDIENT CLÉ DU NOUVEAU PROGRAMME POUR LA MÉDITERRANÉE

Partant du constat que l'Union européenne promeut une approche du développement agricole basée sur son Pacte vert⁸ dans le cadre du « Nouveau programme pour la Méditerranée »^{9,10}, la coopération laitière avec l'Algérie, l'Égypte et le Maroc pourrait être revue sous le prisme de ces orientations politiques.

Néanmoins, à l'heure actuelle, la question migratoire reste au centre des politiques étrangères européennes. Cet objectif prioritaire

amène à ce que la politique de voisinage de l'UE soit régulièrement critiquée pour son manque de prise en compte des intérêts des pays d'Afrique du Nord¹¹.

Pour répondre à ces observations et aux objectifs de durabilité européens, la volonté algérienne, égyptienne et marocaine de renforcer leur souveraineté alimentaire demande à être prise en compte. Sachant que l'UE affirme que « le renforcement de la résilience socio-économique devrait rester une priorité majeure de la coopération »,

la prise en compte des capacités des élevages nationaux à faire face aux chocs économiques et climatiques mérite d'être intégrée dans les initiatives de coopération.

À la lueur des actions existantes, il semblerait pertinent que la stratégie européenne de soutien à l'élevage durable s'appuie sur des entreprises historiquement installées en Algérie, en Égypte et au Maroc, et sur la promotion de projets de responsabilité sociétale.

Cette orientation serait cohérente avec la volonté de l'UE de « moderniser [ses] relations en matière de commerce et d'investissement », tout en intégrant ses objectifs de promotion du développement durable.

DES COMPLÉMENTARITÉS PROPICES À L'« AUTONOMIE STRATÉGIQUE OUVERTE »

Les problématiques vécues en Algérie, en Égypte et au Maroc, interrogent également la durabilité des systèmes laitiers dans l'ensemble du pourtour méditerranéen.

Sur ce point, l'UE promeut depuis 2021 une coopération renforcée « en vue de la transition vers des systèmes alimentaires durables » et mettant « l'accent sur l'autonomie stratégique ouverte (...)

susceptible de poursuivre l'intégration des chaînes d'approvisionnement industrielles entre l'UE et ses partenaires du voisinage méridional ».

Dans cette perspective, le secteur laitier peut être le vecteur d'une plus grande complémentarité entre les deux rives de la Méditerranée.

Plusieurs enjeux majeurs du secteur laitier en attestent : la forte interdépendance commerciale entre les deux rives de la méditerranée, la dépendance commune aux importations de soja ou encore la pression croissante sur les ressources en eau dans l'ensemble du bassin méditerranéen¹².

Une stratégie euro-méditerranéenne dans le domaine laitier, basée sur une logique d'« autonomie stratégique ouverte », pourrait par conséquent être d'abord commerciale - puisque l'UE est un exportateur structurel de poudre de lait écrémé, alors que l'Afrique du Nord est un importateur important - tout en mettant en oeuvre des programmes de développement économique du million d'exploitations laitières, principalement familiales, des trois pays étudiés.

Elle pourrait également être technique, étant donné que l'UE affirme qu'elle soutiendra ses partenaires « à renforcer leur résilience face au changement climatique », et favoriser les échanges entre scientifiques et professionnels nord-africains et européens du secteur laitier.

CONCLUSION

La pandémie de COVID-19 et le choc inflationniste mondial ont mis en évidence la vulnérabilité des systèmes d'élevage en Algérie, en Égypte et au Maroc face à la volatilité des prix internationaux et à la crise climatique.

L'Union européenne, guidée par son Pacte vert, peut offrir une coopération spécifique au secteur laitier à ces pays en respectant ses objectifs de durabilité. Pour y parvenir, elle pourrait orienter son partenariat avec l'Afrique du Nord vers l'adaptation au changement climatique,

grâce au développement de l'élevage durable, la complémentarité commerciale et la promotion d'investissements responsables. Cependant, le secteur laitier reste un domaine marginal dans les stratégies européennes pour la Méditerranée.

Des initiatives pilotes dans ce secteur pourraient pourtant alimenter les réflexions en faveur de partenariats agricoles innovants et capables de renforcer des systèmes alimentaires durables à l'échelle internationale.

¹ OCDE/FAO. 2024. *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2024-2033*.

² Voir à ce sujet l'étude complète *L'élevage durable, levier potentiel du partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique du Nord*, Fondation FARM, 2024.

³ 19,1 % en Algérie, 21,3 % en Égypte, et 12,7 % au Maroc en 2022/2023 (le plus haut niveau depuis trois décennies dans ce pays) (Banque mondiale).

⁴ Ministère des ressources en eau. 2018.

⁵ Radio France. 2022. *En Égypte, les ressources en eau s'amenuisent*. Émission du 17 novembre 2022.

⁶ M.T.Srari, M.T.Benyoucef et K.Kraïen. 2013. *The dairy chains in North Africa: from self-sufficiency options to food dependency*. Springerplus, vol. 2.

⁷ Kirouani Lyes et Zidelkhal Halim. 2020. *Le volet agricole dans les accords d'association entre l'Algérie et l'UE*. Journal of Advanced Economic Research.

⁸ Le pacte Vert ou Green Deal vise à développer une agriculture agroécologique (levier 1), entend réduire les pertes et gaspillages alimentaires (levier 2) et favoriser l'adoption de régimes alimentaires plus sains et plus durables (levier 3).

⁹ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. 2021. *Un partenariat renouvelé avec le voisinage méridional - Un nouveau programme pour la Méditerranée*.

¹⁰ « Le nouveau programme a pour but de générer une relance à la fois verte, numérique, résiliente et juste, guidée par le programme de développement durable à l'horizon 2030, l'accord de Paris et le pacte vert pour l'Europe ».

¹¹ Mariam Diallo. 2023. *La dimension migratoire des relations euro-méditerranéennes : La perception du Maroc*. Collège d'Europe.

¹² Stéphanie Leyronas, Frédéric Maurel et Dominique Rojat. 2015. *Faire face à la pénurie d'eau en Méditerranée*. Questions de développement, n°23, AFD.