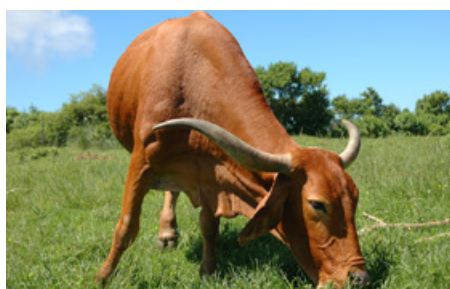


Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements mondiaux dans le secteur de la viande bovine

Développements commerciaux dans le secteur du bœuf d'Afrique australe et de l'Est

Développements commerciaux dans le secteur du bœuf d'Afrique de l'Ouest et centrale

Développements commerciaux dans le secteur du bœuf des Caraïbes et du Pacifique

3. Implications pour les pays ACP

Intensifier le dialogue sur la mise en œuvre des contrôles SPS pour éviter les perturbations du commerce

Contraintes SPS sur l'intégration du marché régional du bétail et de la viande de bœuf

Approfondir la coopération pour accéder à de nouveaux segments de marché du bœuf à plus forte valeur ajoutée

Répondre aux attentes des clients dans le secteur des supermarchés en plein essor en Afrique de l'Ouest

Développement de produits de bœuf différenciés et à plus forte valeur ajoutée pour desservir des segments de marché spécifiques

Secteur de la viande bovine

1. Contexte et principaux enjeux

La hausse des prix mondiaux de la viande bovine a provoqué un regain d'intérêt pour la production de bœuf dans les pays ACP. Mais assurer un approvisionnement en alimentation animale à un coût abordable et garantir la qualité des troupeaux peuvent rendre la concurrence difficile sur les marchés régionaux et mondiaux. Les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires restent également essentiels pour le développement des exportations dans le secteur de la viande bovine.

Compte tenu de l'augmentation prévue des prix du bœuf sur le marché mondial, les tendances à la hausse de la demande et de la production suggèrent qu'il y aura une croissance continue des importations dans les marchés des pays en développement tels que la Chine. Ceci semble offrir des perspectives

de diversification des marchés d'exportation pour les secteurs ACP de la viande bovine.

« La hausse des prix mondiaux de la viande bovine a provoqué un regain d'intérêt pour la production de bœuf dans les pays ACP »

Un seul pays ACP reste un fournisseur régulier de bœuf sur le marché de l'UE. Bien que les préférences tarifaires des pays ACP disparaissent dans certains segments de marché et que la valeur des préférences du secteur de la viande bovine se soit érodée, les prix moyens du bœuf sur le marché de l'UE restent supérieurs aux prix du marché mondial. Les coûts associés à une application plus stricte des normes SPS, toutefois, constituent de plus en plus une

barrière aux exportations vers l'UE. Cela a exigé une transition vers une production et une commercialisation de produits de bœuf différenciés, procurant des revenus plus élevés et permettant de soutenir les investissements dans la conformité aux normes sanitaires et phytosanitaires (SPS).

Les prix du marché de l'UE reflètent une demande croissante pour du bœuf différencié en termes de qualité au sein de l'UE et par conséquent un accent de plus en plus marqué sur la durabilité de la production de la viande de bœuf (y compris en matière de bien-être animal). Au fil du temps, cela pourrait conduire à l'émergence d'exigences d'accès au marché liées aux processus de production.

Là où la commercialisation de morceaux de bœuf différenciés a été la plus développée (en Namibie), cela a généré davantage de transformation locale à plus forte valeur ajoutée avant exportation. Cela a facilité un processus de diversification de marché, une expérience plus importante ayant été acquise en marketing direct. La pertinence de cette expérience pour les autres exportateurs de viande de bœuf ACP a été reconnue, mais s'est avérée difficile à reproduire.

Bien que les exportations de bœuf de l'UE soient inférieures aux niveaux élevés d'avant les réformes de la politique agricole commune de l'UE, les exportations de morceaux de bœuf de qualité inférieure du « cinquième quartier » à destination des marchés d'Afrique de l'Ouest et centrale gagnent en importance. Ceci, ainsi que la hausse des exportations de morceaux de volaille congelée, pourrait perturber le développement des chaînes intra-régionales d'approvisionnement du bœuf, en

réduisant les prix proposés pour les morceaux de viande de qualité inférieure.

L'importance croissante des aspects SPS pour le commerce d'exportation fait qu'il est de plus en plus difficile pour les petits producteurs (en particulier ceux produisant sur des terres communales) de participer aux chaînes d'approvisionnement orientées vers les exportations. Les pays producteurs de bœuf d'Afrique de l'Est sont toujours intéressés à développer les exportations de bœuf en dehors de la région, mais la tâche est complexe. Vu les tendances de la demande, les possibilités de développement du commerce de bœuf intra-africain sont nombreuses, mais il conviendra pour ce faire de lever les obstacles formels au commerce de bétail et de viande bovine.

En Afrique de l'Ouest et centrale, le transport, les barrières non tarifaires et la gestion de la chaîne du froid restent de sérieux défis pour le développement du commerce formel de viande bovine à l'échelon intra-régional. Les zones côtières, quant à elles, semblent se tourner de plus en plus vers les sources d'approvisionnement étrangères.

En Afrique australe, les nouvelles exigences SPS pour le commerce d'animaux vivants sur le principal marché, à savoir l'Afrique du Sud, soulèvent de nouveaux défis administratifs très coûteux, qui ont eu pour effet de ralentir le commerce d'animaux vivants en Afrique du Sud. Le problème des exigences SPS et de sécurité des denrées alimentaires pour le commerce formel de la viande bovine et du bétail est susceptible de s'aggraver dans la région d'Afrique orientale et australe, à mesure que les efforts

visant à créer un bloc commercial élargi de 26 pays – la zone de libre-échange tripartite du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) – entreront dans la deuxième phase de négociations détaillées par produit.

L'expérience de ces dernières années fait penser qu'il est nécessaire de :

- baser les programmes de développement du bétail sur une identification claire des marchés à desservir ;
- passer de la vente de bœuf à la commercialisation de morceaux de bœuf sur des marchés spécifiques ;
- établir des systèmes rentables pour la conformité SPS dans le secteur de la viande bovine ;
- aborder au niveau opérationnel quotidien les obstacles au développement de chaînes d'approvisionnement du bœuf intra-régionales ;
- suivre de près l'évolution vers des accords commerciaux liés aux processus de production (tels que la certification de la production durable) et les exigences du secteur privé dans les marchés des pays développés aux prix élevés ;
- examiner minutieusement les possibilités d'utiliser les instruments de politique commerciale traditionnels pour trouver un équilibre entre la demande des consommateurs et les intérêts des producteurs aux niveaux national et régional.

2. Récents développements

Développements mondiaux dans le secteur de la viande bovine

La FAO a prévu que la production mondiale de viande bovine resterait pratiquement stable (68 millions de tonnes, + 0,5 %) en 2013/14, par rapport à l'année précédente. Ceci traduit la tendance à une croissance limitée de la production de ces dernières années. La production dans les pays en développement – « qui représentent ensemble près de 60 % du total » – augmente, les prix élevés du bœuf sur le marché mondial stimulant une utilisation plus importante de l'alimentation animale pour maintenir le poids du bétail.

En Afrique subsaharienne (à l'exception de l'Afrique de l'Est), une pluviométrie raisonnable a amélioré la qualité des pâturages, générant une augmentation modérée de la production en 2013/14. La faible pluviométrie au Kenya a été aggravée par une épidémie de fièvre aphteuse. La sécheresse dans certaines régions d'Afrique du Sud est également susceptible de ralentir la croissance de la production.

La FAO a indiqué que « le commerce mondial de viande de bœuf devrait augmenter de 3,5 %, à 9,4 millions de tonnes, malgré des prix internationaux à des niveaux exceptionnellement élevés ». La Chine « devrait enregistrer une forte hausse des importations » (+ 18 %), doublant le volume des importations de 2012, ce qui fait d'elle le plus grand importateur de viande bovine du monde. Cette tendance devrait se poursuivre avec « la hausse des revenus et l'augmentation des repas pris en dehors de la maison ».

Les exportations de viande bovine du Brésil devraient croître de 8 % et celles de l'Inde de 6 % en réponse à la forte demande et aux prix élevés. L'indice des prix du bœuf de la FAO est passé de 135 en 2009 à 197 en 2013, et a continué à augmenter en 2014.

« La consommation de protéines animales en Afrique augmente rapidement »

La consommation de protéines animales en Afrique augmente rapidement, les taux de croissance de la demande jusqu'en 2050 étant plus élevés que pour n'importe quelle autre région. Au cours de la période 2005-2007, l'Afrique a consommé quelque 4,7 millions de tonnes de bœuf. Ce chiffre devrait atteindre 13,6 millions de tonnes en 2030, générant potentiellement des opportunités commerciales majeures pour les producteurs de bétail africains. Malheureusement, les producteurs africains pourraient être confrontés à des défis de plus en plus importants pour satisfaire la demande croissante, à moins d'un changement dans les tendances actuelles. Si les investissements nécessaires ne sont pas réalisés prochainement dans la production et la transformation, la dépendance de l'Afrique à l'égard des importations de bœuf devrait s'accroître, passant des 10 % actuels à 14 % en 2030, et 16 % en 2050.

L'analyse de l'International Livestock Research Institute (ILRI) et de la FAO recommande l'adoption d'une double stratégie ciblant séparément les producteurs de bétail orientés vers la subsistance et ceux orientés vers le commerce. Ce sont ces derniers qui sont principalement affectés par les problèmes commerciaux dans le secteur de la viande bovine.

Alors que la consommation de viande de bœuf de l'UE est en baisse (– 7,9 % entre 2010 et 2013, d'après les chiffres de la Commission européenne), la production de bœuf nette de l'UE diminue encore plus rapidement (– 8,9 %). Ceci entraîne une baisse des importations de viande de bœuf de l'UE (– 5,6 %), les niveaux d'exportation quant à eux variant au sein d'une tendance globale à la baisse. La CE prévoit un déficit croissant sur le marché du bœuf de l'UE jusqu'en 2023, et que les importations de viande bovine de l'UE augmenteront de 32,8 % au-dessus des niveaux de 2013 (voir article *Agritrade* « [Le déficit du marché du bœuf de l'UE devrait s'accroître](#) », 3 mars 2014). En termes de prix, même si les prix de la viande bovine de l'UE devaient être entre 60 et 68 % supérieurs aux cours mondiaux du bœuf sur les prochaines années, ce chiffre est bien inférieur au différentiel de prix historique, avec une volatilité des prix considérable (voir article *Agritrade* « [Tendances divergentes du marché européen de la viande bovine](#) », 4 novembre 2013). L'écart restant entre les prix mondiaux et les prix de l'UE s'explique en partie par la tendance de la demande dans l'UE vers des morceaux de bœuf différenciés en termes de qualité, et est lié en partie aux appels à des modèles de production de viande de bœuf plus durables.

Ces développements créent potentiellement de meilleures opportunités pour les exportations ACP de morceaux de bœuf différenciés en termes de qualité. Deux facteurs, cependant, limitent ces opportunités commerciales :

- les coûts croissants pour répondre aux exigences SPS et de sécurité des denrées alimentaires de l'UE ;
- la concurrence de plus en plus vive sur les marchés européens du bœuf différencié en termes de qualité due

aux nouveaux accords commerciaux conclus par l'UE. (Voir articles Agritrade « [L'accord politique sur un pacte commercial Canada-UE aura un impact sur le marché européen de la viande bovine](#) », 2 décembre 2013, « [Prolongation du contingent tarifaire de l'UE pour le bœuf américain](#) », 8 septembre 2013, et « [Tendances divergentes du marché européen de la viande bovine](#) », 4 novembre 2013.)

Un défi supplémentaire qui est apparu de manière plus évidente dans l'UE en 2014, mais avec des implications mondiales, est la manière de répondre aux demandes croissantes en matière de production durable de bœuf. Parmi les exemples récents, citons :

- la publication par la Fédération européenne des fabricants d'aliments composés (FEFAC) d'une « feuille de route » actualisée pour un approvisionnement responsable de soja ;
- la publication d'un projet de Principes et critères pour une viande bovine mondiale durable par la Table ronde mondiale sur le bœuf durable ;
- le lancement par la FAO des Directives pour la durabilité de l'alimentation mondiale.

Les initiatives visant à établir des normes de durabilité pour la production de bœuf sont motivées par la crainte que les consommateurs des pays développés tournent le dos à la viande de bœuf pour des raisons éthiques, à défaut d'aborder les problèmes de durabilité (voir article Agritrade « [Les questions de durabilité gagnent de l'importance dans le secteur de la viande bovine](#) », 11 mai 2014).

Ces développements suggèrent que les questions de durabilité dans le

secteur de la viande bovine pourraient devenir de plus en plus un sujet de préoccupation pour les consommateurs dans les années à venir. Le lancement par l'Irish Food Board de son système « Origin Green » en 2012 doit être envisagé dans ce contexte, la certification de la durabilité étant considérée comme un moyen important de différencier le bœuf irlandais du bœuf importé, procurant des primes sur les prix qui compensent les défis concurrentiels posés par les importations des producteurs de bœuf à plus faible coût.

La mise en place de directives mondiales communes pour déterminer la durabilité, qui soient sensibles aux modèles de production dans les différentes régions, pourrait potentiellement jouer un rôle pour éviter des schémas nationaux de durabilité discriminatoires. Néanmoins, cela nécessitera de mener des discussions sur la production durable de viande bovine dans les forums où les questions politiques liées à la réglementation des schémas de durabilité du secteur privé peuvent être sérieusement débattues. Cela peut inclure les forums ministériels ACP-UE, les structures de consultation sur le commerce liées aux APE ou à l'OMC, en fonction des thèmes spécifiques à traiter.

Développements commerciaux dans le secteur du bœuf d'Afrique australe et de l'Est

Modalités de mise en œuvre des normes SPS et commerce : le cas de l'UE

Les modalités de mise en œuvre des normes SPS changeantes ont une forte influence sur les flux commerciaux du secteur de la viande bovine en Afrique australe, affectant particulièrement les petits éleveurs de bétail exploitant des terres communales.

« Les modalités de mise en œuvre des normes SPS changeantes ont une forte influence sur les flux commerciaux du secteur de la viande bovine en Afrique australe »

En 2013, les nouvelles exigences de l'UE en matière de contrôle de la circulation des animaux avant exportation de la viande de bœuf vers l'UE ont incité la Namibie à introduire de nouvelles « exigences de résidence » pour le bétail dans les chaînes d'approvisionnement desservant les marchés de l'UE. Ceci requiert que le bétail approuvé pour l'abattage et l'exportation vers l'UE soit séparé des autres animaux 40 jours avant l'abattage.

Cette exigence a suscité de vives inquiétudes chez les agriculteurs dans les zones communales qui, d'après la Namibian National Farmers Union, ne peuvent pas se permettre « d'isoler le bétail ayant un statut conforme à l'UE dans des enclos séparés des autres animaux », ni de séparer les animaux lors des enchères et du transport. Toutefois, la non-conformité à ces exigences impliquerait l'exclusion des chaînes d'exportation de l'UE à valeur élevée, entraînant des revenus plus faibles pour ces agriculteurs. Les parties prenantes du secteur du bœuf namibien ont « appelé à revoir l'interprétation du règlement », d'une façon qui serait moins dommageable pour les agriculteurs des zones communales. Le gouvernement namibien a par conséquent approché l'UE « pour exempter des parties du pays de l'exigence de résidence de 40 jours », notamment toute la région au sud du cordon sanitaire. Les systèmes actuels d'identification, d'enregistrement et de certification du bétail sont semble-t-il suffisants pour satisfaire aux exigences SPS de l'UE (voir article

Agritrade « [Les implications commerciales des exigences SPS de l'UE entravent le développement des approvisionnements de bœuf des petits producteurs en Namibie](#) », 4 mai 2013).

Ces préoccupations namibiennes sont pertinentes pour n'importe quel pays producteur de bœuf en Afrique australe tentant de développer ses exportations vers le marché européen.

En 2013, les inspecteurs de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) ont confirmé que les « améliorations significatives » qui ont été apportées au système de contrôle des maladies animales du Botswana étaient suffisantes pour autoriser les exportations vers l'UE. Toutefois, l'inspection de l'OAV a également relevé certaines faiblesses dans les contrôles microbiologiques réalisés dans les usines de transformation pointées par l'UE, et des mesures correctives inadéquates par l'opérateur alimentaire et l'autorité compétente. Certains se sont également inquiétés des faiblesses en matière d'enregistrement de l'utilisation de produits vétérinaires.

Bien que les exportations de viande de bœuf vers l'UE soient à nouveau possibles, les autorités du Botswana ont décidé, vu les craintes d'une épidémie de fièvre aphteuse dans certaines zones de production, de maintenir l'interdiction sur les exportations de bœuf vers l'UE. La décision d'une éventuelle réouverture des échanges commerciaux revient donc aux autorités du Botswana, qui restent optimistes quant à leur reprise. Un accord d'approvisionnement de bœuf au plus grand abattoir d'Italie a été conclu, ces exportations étant utilisées pour fabriquer des produits à base de viande à destination des marchés d'Angola et d'Iran. Toutefois, les implications commerciales de la hausse des coûts des contrôles SPS restent préoccupantes. L'ancien

président du Botswana Festus Mogae a appelé en avril 2014 au lancement d'initiatives de marketing conjointes avec la Namibie, afin de maximiser les revenus du secteur de la viande bovine.

Le problème a également été compliqué par le lancement d'une enquête officielle par une commission parlementaire du Botswana sur les performances en baisse de la Commission de la viande du Botswana et les allégations de mauvaise administration (voir article *Agritrade* « [Les inspecteurs de l'OAV mettent en évidence des carences persistantes dans le système de sécurité des denrées alimentaires du Botswana](#) », 8 septembre 2013).

Les expériences de la Namibie et du Botswana donnent une idée précise de l'ampleur des défis posés au Zimbabwe, le gouvernement ayant annoncé en mai 2014 des plans visant à relancer les exportations de bœuf vers l'UE, qui avaient été suspendues en 2001 après une épidémie de fièvre aphteuse. Toutefois, il conviendra pour ce faire que le Zimbabwe rétablisse l'infrastructure de contrôle de la fièvre aphteuse à travers le pays, tout en relevant le nouveau défi de l'exportation de la production des zones communales vers l'UE (voir article *Agritrade* « [Les exportations de bœuf namibien diminuent avec la reconstitution des stocks après la sécheresse tandis que le Zimbabwe envisage de reprendre les exportations de bœuf](#) », 23 juin 2014).

Modalités de mise en œuvre des normes SPS et commerce : le cas de l'Afrique du Sud

Dans le courant de 2013/14, la conception et la mise en œuvre de contrôles SPS se sont imposées comme un problème majeur dans le commerce de bétail entre la Namibie et l'Afrique du Sud. En décembre 2013, l'Afrique du Sud a annoncé la mise en œuvre

imminente d'exigences vétérinaires plus strictes pour les importations de bétail en provenance de tous les pays de la SADC. La Namibie s'est aussitôt inquiétée des conséquences commerciales pour le commerce de bétail avec l'Afrique du Sud, qui concerne une moyenne annuelle de 160 000 veaux sevrés, 100 000 ovins et 240 000 caprins. Un report de la mise en œuvre des nouvelles exigences a été sollicité et un court répit a été obtenu. Toutefois, le 1^{er} mai 2014, les nouvelles exigences ont été introduites, mettant un terme à toutes les exportations de bétail de la Namibie vers l'Afrique du Sud.

Cela a eu un impact immédiat sur les revenus des éleveurs des zones communales, les enchères locales qui rassemblaient les veaux sevrés destinés à être vendus en Afrique du Sud étant annulées. Certains craignent maintenant que cela puisse sérieusement perturber les activités d'élevage, dont dépendent 70 % des 2,2 millions d'habitants de la Namibie. Dans le secteur du bétail, on redoute que ces perturbations du commerce ne viennent saper les efforts consentis depuis longtemps pour attirer les éleveurs des zones communales dans les chaînes d'exportation à valeur élevée. Globalement, on craint que les coûts de la conformité aux nouvelles exigences SPS ne compromettent la viabilité commerciale du commerce de bétail entre la Namibie et l'Afrique du Sud.

Le gouvernement namibien a immédiatement entamé un dialogue avec les autorités sud-africaines pour tenter de mettre un terme à l'application des exigences SPS révisées. Certains ont prétendu en Namibie que le moment choisi pour la mise en œuvre des nouvelles exigences SPS sud-africaines était en réponse non pas aux préoccupations SPS spécifiques découlant du commerce avec la Namibie mais

aux pressions des producteurs de bétail sud-africains, après une hausse spectaculaire des exportations namibiennes de bétail vivant consécutive à la sécheresse durant l'année 2013 (de 68 196 têtes de bétail en 2012 à 260 765 têtes en 2013).

En août 2014, après une action en justice contre les nouvelles règles de la South African Feedlot Association, les autorités sud-africaines ont annoncé que les nouveaux règlements SPS introduits en mai avaient été « suspendus avec effet immédiat », en attendant des consultations plus inclusives. Cela a relancé le commerce de bétail entre la Namibie et l'Afrique du Sud, soumis aux exigences administratives plus souples d'avant mai 2014. (Voir articles Agritrade « [Un nouveau règlement en matière d'importation de bétail d'Afrique du Sud met en lumière les difficultés à établir des régimes d'importation SPS à l'échelle de la région](#) », 21 août 2014, et « [Réouverture du commerce de bétail entre la Namibie et l'Afrique du Sud par une décision de justice](#) », 12 octobre 2014.)

Toutefois, vu que les contrôles de bio-sécurité plus stricts en Afrique du Sud semblent être liés au maintien du tout nouveau statut de pays exempt de fièvre aphteuse de l'Afrique du Sud, dans l'espoir de relancer les exportations lucratives vers le marché de l'UE, certains craignent que des contrôles SPS encore plus stricts que ceux annoncés en décembre 2013 ne soient finalement appliqués.

Identifier les possibilités commercialement attractives pour la diversification des exportations de bœuf

Compte tenu des difficultés croissantes rencontrées pour accéder aux marchés de l'UE et même de l'Afrique du Sud, l'Afrique australe s'emploie à

diversifier ses marchés. La région met donc l'accent sur le développement du commerce intra-régional de viande de bœuf et sur la quête de nouveaux marchés au Moyen-Orient et en Asie.

En octobre 2013, la Namibie a annoncé le lancement d'exportations de bœuf non désossé vers le Zimbabwe depuis la zone communale du nord, dans le cadre des efforts visant à faciliter le déstockage lié à la sécheresse. Cette mesure temporaire doit être envisagée dans le contexte des efforts du Zimbabwe pour développer un commerce réciproque avec des exportations de « porc, volaille, fruits et légumes » vers les zones communales du nord.

« La Namibie entend également développer à la fois les exportations de viande et de bétail »

La Namibie entend également développer à la fois les exportations de viande et de bétail vers l'Angola, ces dernières se justifiant par la volonté du pays de reconstituer son propre secteur de l'élevage de bétail. Il semble y avoir un sérieux potentiel de développement du commerce avec l'Angola aussi bien pour la viande de bœuf que pour le bétail vivant, étant donné la bonne réputation dont jouissent la viande et le bétail namibiens. Des accords de coopération entre les autorités locales namibiennes et angolaises sont en cours de négociation en appui à ce commerce.

Le Botswana a essayé de lancer des initiatives commerciales intra-régionales similaires, mais la perte de son autorisation d'exporter sur le marché de l'UE a restreint les opportunités de marché, les normes de l'UE étant considérées comme une référence par de nombreux acheteurs privés.

« La Namibie poursuit ses efforts pour obtenir un accès pour sa viande sur les marchés de la Chine »

La Namibie quant à elle poursuit ses efforts pour obtenir un accès sur les marchés de la Chine et de Hong Kong. Une délégation du Namibian Meat Board a effectué une mission commerciale à Hong Kong en 2013, suivie d'une visite officielle par des représentants du gouvernement en avril 2014. Le ministre namibien du commerce et de l'industrie a alors annoncé que les négociations visant à obtenir un accès sur les marchés chinois et hongkongais étaient pratiquement achevées, quelques exigences en matière d'étiquetage des denrées alimentaires et de contrôle des pesticides devant encore être satisfaites. Ce processus a été long, ce qui met en exergue l'importance d'élaborer et de maintenir des programmes nationaux de contrôle des maladies afin de garantir le maintien du statut SPS requis.

Fait significatif, le marché de Hong Kong est convoité parce que la fréquentation de restaurants, hôtels et fast-food fait « partie intégrante de la culture et du mode de vie à Hong Kong », et cela semble bien correspondre avec le profit d'exportation de morceaux de bœuf préparés à plus forte valeur ajoutée de la Namibie.

Il existe de grandes différences dans les revenus pouvant être obtenus par kilogramme de bœuf exporté vers les différents marchés par les exportateurs ACP tels que la Namibie (voir tableau « Consommation intérieure et exportations de viande de bœuf de Meatco », montrant les marchés locaux et internationaux desservis par la Meat Corporation of Namibia, une organisation qui transforme et commercialise

Tableau : Consommation intérieure et exportations de bœuf de Meatco (en volume et valeur)

	Volume de bœuf commercialisé (%)	Valeur du bœuf commercialisé (%)
Namibie	21,60	9,10
Norvège	7,23	22,84
UE	16,89	23,51
Royaume-Uni	13,02	17,47
Afrique du Sud	41,27	27,08

Source: Meatco, 'Annual report 2012/2013'.

la viande). Il ne s'agit pas seulement de diversifier les marchés, mais plutôt d'améliorer les revenus nets et de promouvoir le développement structurel du secteur de la viande bovine par le biais de la diversification de marché.

« L'Éthiopie est en train d'augmenter ses exportations de viande et d'animaux vivants vers les marchés du Moyen-Orient »

Les restrictions quantitatives maintenues sur certains marchés (par ex. le marché norvégien) viennent compliquer l'accès aux marchés mieux cotés. Cela peut générer une concurrence intense entre les entreprises pour accéder aux licences d'importation.

Cibler les marchés du Moyen-Orient

Au-delà de l'Afrique australe, l'Éthiopie – le plus grand éleveur d'Afrique – est en train d'augmenter ses exportations de viande et d'animaux vivants vers les marchés du Moyen-Orient. En juin 2014, le secrétaire de l'Association éthiopienne des producteurs et exportateurs de viande prévoyait

des revenus de 26,48 millions \$US pour les exportations de viande vers les pays du Moyen-Orient durant la période du Ramadan, soit un montant bien supérieur aux 21 millions \$US initialement prévus. L'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis absorbent 90 % de ces exportations, les 10 % restants étant destinés au Koweït, à Oman et à l'Égypte. Au cours des 11 mois précédant juin 2014, l'Éthiopie a reçu 66,8 millions \$US de ses exportations de viande et 176 millions \$US de l'exportation d'animaux vivants. Cela a incité Ethiopia Airlines à augmenter le volume de viande transporté par avion de 24 tonnes à 60 tonnes.

« Le commerce de bétail est une des plus grandes catégories du commerce en Afrique de l'Ouest »

L'expérience éthiopienne souligne l'importance de disposer de liaisons de transport internationales pour développer les exportations de viande. Dans ce contexte, le développement de nouveaux services de transport pourrait ouvrir de nouvelles opportunités d'exportation de viande du Kenya vers la Chine.

Développements commerciaux dans le secteur du bœuf d'Afrique de l'Ouest et centrale

Concilier les structures traditionnelles du commerce de bétail avec la demande urbaine croissante de viande de bœuf

En Afrique centrale, le secteur de l'élevage représente entre 9 % et 27 % du PIB : 9 % en République centrafricaine, 13 % au Cameroun et 27 % au Tchad. Ces pays exportent du bétail et de la viande vers le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et São Tomé et Príncipe.

« En Afrique de l'Ouest les acheteurs des supermarchés s'inquiètent de la qualité du bœuf »

En Afrique de l'Ouest, la contribution du secteur de l'élevage au PIB varie de 5 % en Côte d'Ivoire à 44 % au Mali. Le commerce de bétail est une des plus grandes catégories du commerce en Afrique de l'Ouest, les flux commerciaux allant des pays enclavés vers le littoral. Le commerce formel intervient cependant parallèlement à un commerce transfrontalier informel plutôt important. Les mouvements transfrontaliers de bétail en Afrique de l'Ouest représentent plus de 2 millions de têtes de bétail par an depuis les pays enclavés vers le Nigeria, et plus de 1 million de têtes depuis les pays enclavés jusqu'en Mauritanie et au Sénégal. Si une grande partie de ce bétail traverse à nouveau la frontière en fonction de la saison, une part substantielle du bétail est commercialisée dans les pays côtiers. Le commerce informel considérable fait que les éleveurs de la région ont un intérêt limité dans la vente de bœuf, d'après l'analyse publiée en décembre 2013 par l'Université de Wageningen.

Alors que les éleveurs d'Afrique de l'Ouest ont développé des réseaux commerciaux sophistiqués sur de longues distances pour desservir les marchés côtiers, à mesure que les revenus augmentent, la demande des consommateurs urbains du littoral pour du bœuf de qualité supérieure et plus sûr s'accroît. Cette tendance s'accélère avec la multiplication des supermarchés dans les zones urbaines côtières. Les acheteurs des supermarchés s'inquiètent tout particulièrement du manque de traçabilité et d'assurance de la qualité du bœuf approvisionné localement (du fait du manque d'hygiène dans les abattoirs et lors du transport), et ils se tournent dès lors vers des fournisseurs en dehors de la région pour satisfaire la demande croissante des consommateurs urbains.

Ceci pose de sérieux défis en matière de production, de transformation et de commercialisation pour les négociants traditionnels opérant sur de longues distances. Le fossé entre la qualité de la viande fournie via le commerce traditionnel à longue distance et la qualité du bœuf approvisionné par les pays exportateurs de bœuf semble contribuer à la dépendance croissante de l'Afrique de l'Ouest à l'égard des importations de bœuf.

Toutefois, les régions semi-arides ont un avantage comparatif spécifique à produire de la viande maigre, ces morceaux de viande maigre pouvant être mieux commercialisés sur les marchés régionaux. Cela pourrait s'inscrire dans une vision prospective du développement du commerce intra-régional dans le secteur de la viande bovine, en mettant moins l'accent sur la production des parcs d'engraissement qui doit concurrencer les morceaux de bœuf importés.

L'élaboration de la politique commerciale régionale en Afrique de l'Ouest

Depuis 2005, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) s'est efforcée de « rationaliser les politiques régionales en matière d'élevage qui entravent la production et le commerce », avec un plan d'action régional visant à développer le secteur du bétail approuvé en 2009. Une étude de l'Université de Wageningen remet en question la faisabilité économique de certains aspects de ce plan d'action, liés à l'amélioration de l'offre de fourrage, à l'élargissement des contrats d'assurance pour couvrir les éleveurs et à la garantie des revenus de ces derniers.

La CEDEAO a également essayé de faciliter et de régulariser le commerce du bétail en Afrique de l'Ouest avec l'introduction d'un certificat de transhumance international. Toute une série d'initiatives ont également été lancées pour « alléger les contrôles formels à la frontière et les taxes informelles (c'est-à-dire illégales) ». Les systèmes basés sur des couloirs de transport mis en œuvre en association avec les parties prenantes du secteur de l'élevage ont remporté un certain succès dans la réduction du nombre de contrôles et de paiements non officiels le long des chaînes d'approvisionnement intra-régionales.

L'analyse note que la mise en place de « couloirs sanitaires relativement efficaces avec des services de contrôle aux postes-frontières » marque un certain progrès mais que le commerce de bétail intra-régional continue d'être informel. Il reste encore beaucoup à faire en ce qui concerne les maladies telles que la pleuropneumonie contagieuse bovine

(PPCB) et la fièvre aphteuse et l'étude de l'Université de Wageningen a souligné que, dans la plupart des systèmes de production de viande bovine d'Afrique de l'Ouest, « les coûts des traitements vétérinaires autres que les vaccins sont élevés comparés à la valeur marchande des animaux ».

Selon l'étude, si on les compare à celles de l'UE, les politiques de la CEDEAO « ne sont pas vraiment présentes dans le débat public », certains analystes exagérant « la force réglementaire que la CEDEAO pourrait exercer pour impulser un commerce local plus important ».

Dans ce contexte, il convient de noter que des efforts sont en cours au niveau national pour promouvoir la production de bœuf intérieure dans les grands marchés où la consommation ne cesse d'augmenter, tels que le Nigeria. D'après les responsables impliqués dans le volet bœuf de l'Agenda de transformation agricole du gouvernement nigérian, pas moins de 30 % du bœuf consommé au Nigeria est importé des pays voisins. Certains ont ainsi suggéré que le gouvernement fédéral mette un terme aux importations de bœuf afin de stimuler la production de bœuf nationale du Nigeria.

S'agissant du commerce international, l'analyse de l'Université de Wageningen note que les exigences SPS établies par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) compliquent la vente des produits d'origine animale d'Afrique de l'Ouest sur les marchés internationaux, ceux-ci ayant une législation plus stricte en matière de traçabilité, ce qui ne fait qu'exacerber les problèmes de conformité aux normes SPS de l'OIE.

Développements commerciaux dans le secteur du bœuf des Caraïbes et du Pacifique

Tableau de la production de bœuf dans les différentes régions

Dans la région des ACP des Caraïbes, les efforts se poursuivent pour stimuler la production de bœuf locale, face à la hausse de la demande et de la facture des importations. Dans le plus grand pays producteur de la CARICOM, Haïti, 2013 a été une bonne année pour le secteur de la viande de bœuf, le pays étant apparemment capable de répondre à la demande de bœuf.

« Dans la région des ACP des Caraïbes, les efforts se poursuivent pour stimuler la production de bœuf locale »

Dans le même temps, la Jamaïque, deuxième plus grand producteur de la CARICOM, poursuit ses efforts pour doper la production locale, l'objectif étant de satisfaire 65 % de la consommation locale d'ici 2020. En août 2013, le gouvernement jamaïcain a annoncé qu'il allait soumettre la production de bœuf au champ d'application de la loi du Conseil laitier, ceci ouvrant la possibilité de soutenir la production de bœuf à partir de toute une série de facilités financières. L'introduction d'une taxe de 1 % sur les importations pour générer des fonds pour le développement du secteur de la viande bovine a également été annoncée.

Ces efforts doivent être envisagés dans le contexte d'une division par deux de la production au cours de la première décennie du XXI^e siècle (qui est passée de 10,9 millions de kg en 2000 à 5,3 millions de kg en 2010). Les chiffres du site web *Indexmundi.com* ne montrent aucune augmentation

de la production de viande de bœuf jamaïcaine depuis 2010.

Le Guyana, troisième plus grand producteur de bœuf de la CARICOM, a intensifié ses efforts pour doper la production de bœuf pour le marché local et les exportations régionales. Ceci sous la conduite de la Guyana Livestock Development Authority (GLDA) dans le cadre de la Stratégie nationale pour le développement agricole du gouvernement pour la période 2013-2020. Entre 2009 et 2012, la production de bœuf du Guyana a chuté de 22,5 %, et aucune hausse significative n'a été signalée en 2013. Toutefois, les bases d'un développement de la production sont en train d'être jetées, avec le lancement d'un laboratoire d'amélioration génétique en octobre 2012, et des initiatives pour le développement des pâturages mises en œuvre par la GLDA.

Un état similaire de déclin et de stabilisation, avec des aspirations pour un développement de la production, prévaut au Belize et au Suriname, les deux autres producteurs importants de viande de bœuf de la CARICOM.

En République dominicaine, le gouvernement poursuit ses efforts pour diversifier la production et rétablir la base des exportations de bœuf. Néanmoins, des défis substantiels demeurent pour atteindre le statut sanitaire animal international requis et assurer une production sûre et une transformation du bœuf traçable. En conséquence, malgré l'annonce d'une reprise imminente des exportations de bœuf au niveau international, aucune exportation n'est intervenue à la mi-2014.

La structure changeante des importations de bœuf

L'obtention du statut sanitaire international requis et la garantie d'une

production et d'une transformation de la viande bovine conformes aux normes internationales sont un problème non seulement pour exporter du bœuf mais aussi pour desservir les marchés intérieurs. Les importations de morceaux de bœuf à valeur plus élevée pour desservir le marché du tourisme augmentent dans les Caraïbes, les États-Unis jouant un rôle majeur dans l'approvisionnement des marchés ACP des Caraïbes. Au cours des cinq premiers mois de 2014, les exportations de bœuf des États-Unis vers les deux marchés les plus importants des Caraïbes, à savoir la République dominicaine et la Jamaïque, ont augmenté de 54,98 % et 35,61 % respectivement, par rapport à la période correspondante en 2013. Des hausses importantes similaires des exportations américaines sont intervenues dans toute une série d'économies caribéennes reposant sur le tourisme (à l'exception de la Barbade et de Sainte-Lucie, où les exportations de viande de bœuf américaines ont décliné).

Un abandon des importations de bœuf congelé au profit d'importations de morceaux de bœuf frais est également en cours. L'absence d'abattoirs agréés à l'échelon international, capables de respecter les normes internationales requises, semble être un facteur important dans l'incapacité de la production locale à satisfaire la demande croissante de viande de bœuf fraîche du secteur du tourisme.

Pour les producteurs locaux, cette tendance aggrave les défis de longue date découlant du commerce de produits résiduels, ou de « chutes de bœuf », qui dessert le marché de consommation de masse. D'après des sources de l'industrie locale, en Jamaïque, ce commerce empêche les agriculteurs locaux d'obtenir un « bon prix » pour leurs produits.

Développer la différenciation des produits et les stratégies de production à plus forte valeur ajoutée

Des appels ont été lancés dans des pays tels que la Jamaïque pour que le secteur de la viande bovine relève de manière plus active les défis de la commercialisation et du développement de produits auxquels le secteur est confronté. On estime que :

- le déclin inexorable de la production de bœuf en Jamaïque est en grande partie lié à l'échec de l'industrie à « se tenir au fait de la dynamique changeante du marché » ;
- une attention plus grande s'avère nécessaire pour la fabrication de produits prêts à consommer répondant aux exigences de goût et de saveur locales ;
- un accent plus marqué sur de tels produits préparés, à condition d'avoir une bonne image de marque et d'être bien commercialisés, pourrait contribuer à relancer la demande locale pour du bœuf produit localement.

« Un intérêt croissant pour les exportations de bœuf et de bétail vivant PNG a été enregistré en 2013/14 »

Le mouvement actuel vers l'obtention d'une protection par indication géographique (IG) pour des processus de préparation alimentaire locaux pourrait offrir un cadre favorable à ces initiatives, ce qui permettrait aux producteurs de cibler non seulement les marchés des consommateurs locaux mais également le secteur du tourisme en plein essor (voir article *Agritrade* « [Jamaica Jerk Producers souhaite obtenir la protection de l'indication géographique](#) », 4 août 2014).

Progrès graduels enregistrés dans la production de bœuf du Pacifique

Un intérêt croissant pour les exportations de bœuf et de bétail vivant vers la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) a été enregistré en 2013/14, la Nouvelle-Zélande cherchant spécifiquement à développer les ventes de bœuf dans l'île. Cela pourrait potentiellement intensifier la concurrence pour les producteurs de bœuf locaux. Conformément à la politique du gouvernement, le plus grand producteur de bœuf commercial de la PNG, la division élevage de New Britain Palm Oil Limited (NBPOL), a accru sa production de bœuf de 10 % en 2013, le bétail étant élevé de manière extensive, mais (depuis 2009) engraisé dans des parcs d'engraissement avant abattage. Cette augmentation de la production de bœuf devrait se poursuivre grâce aux programmes d'amélioration génétique et le développement des activités des parcs d'engraissement conduit à une augmentation du rendement par animal.

Des projets pour envoyer 150 000 têtes de bétail vivant du Queensland vers la PNG afin de compenser les pénuries de bétail dues à la sécheresse et de doper la production de bœuf en PNG ont été annoncés en mai 2013. Ils ont d'abord été favorablement accueillies par le gouvernement et les opérateurs privés en PNG mais n'ont finalement débouché sur rien lorsque les licences d'importation pour les exportations de bétail australien vers l'Indonésie ont été considérablement augmentées.

Ailleurs, le succès obtenu au Vanuatu dans le développement de la production de bœuf pour l'exportation a été reconnu, et un séminaire a été organisé à Fidji en juin 2013 pour tenter de tirer les leçons de l'expérience du

Vanuatu. Le maintien du statut sanitaire international du Vanuatu, qui est à la base des exportations du pays, reste néanmoins un défi.

3. Implications pour les pays ACP

Intensifier le dialogue sur la mise en œuvre des contrôles SPS pour éviter les perturbations du commerce

La manière dont les exigences SPS et de sécurité des denrées alimentaires sont conçues et mises en œuvre a des conséquences importantes sur les flux commerciaux et sur la valeur de l'accès octroyé. Dans ce contexte, il est nécessaire de mettre en place des structures de dialogue au niveau régional et inter-régional sur la conception et la mise en œuvre des mesures SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Celles-ci doivent garantir les objectifs SPS et de sécurité des denrées alimentaires sous-jacents, de façon à minimiser les hausses des coûts des produits négociés. Cela s'avère indispensable pour que certaines catégories de producteurs de bétail ne soient pas systématiquement exclues des chaînes d'approvisionnement du bœuf à plus forte valeur ajoutée.

Au niveau de l'UE, se posent des problèmes particuliers de cohérence politique entre les objectifs de développement de l'UE, en matière de facilitation de la participation des petits agriculteurs dans les chaînes d'approvisionnement à plus forte valeur, et de conception et mise en œuvre des mesures SPS et de sécurité des denrées alimentaires.

Contraintes SPS sur l'intégration du marché régional du bétail et de la viande de bœuf

Les questions entourant l'introduction de nouvelles exigences SPS pour les importations de bétail, soulevées par les autorités sud-africaines en mai 2014, suggèrent que des difficultés majeures sont susceptibles d'être rencontrées pour établir des exigences SPS communes à l'échelle de la région en tant que base pour le commerce intra-régional de bétail. Le risque est que la barre soit placée trop haut, bloquant ainsi les échanges commerciaux, ou trop bas, portant ainsi préjudice au statut zoosanitaire international du pays, et limitant ses chances d'intégrer les chaînes d'exportation du bœuf à plus forte valeur ajoutée.

Ceci suggère la nécessité d'une approche nuancée dans l'application des exigences SPS applicables au niveau régional, qui tienne compte du statut zoosanitaire différent de chacun des États membres et de l'efficacité relative des systèmes nationaux de contrôle SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Toutefois, les discussions entre les autorités namibiennes et sud-africaines illustrent combien les contraintes de capacité institutionnelle peuvent limiter l'adoption de ces exigences de contrôle basé sur les risques.

Approfondir la coopération pour accéder à de nouveaux segments de marché du bœuf à plus forte valeur ajoutée

L'appel de l'ancien président Mogae à une coopération accrue entre les pays d'Afrique australe dans le cadre

du développement de la commercialisation du bœuf pourrait être particulièrement important pour promouvoir les échanges avec des partenaires non traditionnels. Bien que cette coopération puisse surmonter le défi posé par les volumes d'exportation limités (augmentation des volumes disponibles pour les grands marchés), les différences dans les statuts SPS et les capacités de contrôle des maladies pourraient limiter les possibilités de commercialisation conjointe.

Répondre aux attentes des clients dans le secteur des supermarchés en plein essor en Afrique de l'Ouest

Un soutien plus important au développement d'initiatives régionales privées pour améliorer la transformation des produits d'origine animale et renforcer les stratégies de commercialisation des produits pourrait apporter des avantages. Ces initiatives exigeront un dialogue plus étroit entre les producteurs, les transformateurs et les détaillants sur les exigences de sécurité et de qualité des denrées alimentaires et la mise en place d'une traçabilité le long de la chaîne d'approvisionnement. Cela pourrait alors favoriser le développement de liens en amont via le développement de chaînes d'approvisionnement locales d'aliments pour animaux.

Cela permettrait également d'améliorer l'image de marque et le marketing des morceaux de viande maigre produits dans la région, en se basant sur les bénéfices pour la santé de la réduction de la consommation de viandes grasses.

Développement de produits de bœuf différenciés et à plus forte valeur ajoutée pour desservir des segments de marché spécifiques

Mettre l'accent sur la production et la transformation de bœuf élevé localement en produits à plus forte valeur ajoutée pourrait permettre d'esquiver le défi lié aux importations de « chutes de bœuf » rencontré sur les marchés de consommation de masse dans les Caraïbes, tout en répondant dans le même temps à la demande croissante de viande à bas prix. Cela pourrait également aider les producteurs à pénétrer le marché du tourisme en plein essor pour la viande de bœuf fraîche.

Une telle orientation, cependant, exige d'atteindre des niveaux élevés d'hygiène et de sécurité des denrées alimentaires, renforcés par de meilleurs systèmes de traçabilité du bétail et des produits. Une tâche susceptible d'être coûteuse et complexe, qui, sans un accès aux segments de marché offrant des retours financiers plus élevés, peut devenir commercialement non viable, lorsque les systèmes de financement public ou par des bailleurs de fonds privés arrivent à échéance.

Des enseignements pourraient potentiellement être tirés de l'expérience d'autres pays ACP tels que la Namibie, où cette transition vers la production de viande bovine à plus forte valeur ajoutée, adaptée aux besoins de segments de marché particuliers, est en bonne voie.

Les possibilités de développement d'une production de bœuf locale pour desservir un secteur du tourisme en plein essor pourraient utilement être examinées dans les Caraïbes et le Pacifique. Les mesures de soutien gouvernementales pour encourager le dialogue le long des chaînes d'approvision-

nement locales, et les réformes réglementaires pour garantir des normes de qualité et de sécurité des denrées

alimentaires minimales pour le bœuf produit localement, pourraient toutes deux jouer un rôle dans ce domaine.

Principales sources

1. FAO, « Food outlook: Biannual report on global food markets », mai 2014
<http://www.fao.org/docrep/019/I3751E/I3751E.pdf>
2. CE, « Short term outlook for arable crops, meat and dairy markets in the European Union », hiver 2014
http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/short-term-outlook/pdf/2014-03_en.pdf
3. CE, « Prospects for agricultural markets and incomes in the EU 2013-2023 », décembre 2013
http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/medium-term-outlook/2013/fullrep_en.pdf
4. FAO/International Livestock Research Institute/World Bank/African Union Interafrican Bureau for Animal Resources/Bill & Melinda Gates Foundation, « Business and livelihoods in African livestock: Investments to overcome information gaps », Livestock Data Innovation in Africa, n° 86093, février 2014
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2014/03/26/000333037_20140326163012/Rendered/PDF/860930WP0P147900Box382165B00PUBLIC0.pdf
5. Wageningen UR Livestock Research, « Aid and trade for livestock development and food security in West Africa », Report n° 745, décembre 2013
<http://www.rvo.nl/sites/default/files/2014/01/Quickscan%20veehouderij%20in%20West-Afrika.pdf>
6. USDA, « EU-28: Livestock and products annual: Recovery of production ahead », GAIN Report n° NL3026, 6 septembre 2013
http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Livestock%20and%20Products%20Annual_The%20Hague_EU-27_9-6-2013.pdf
7. Meatco, « Annual report 2012/2013 », 31 mai 2013
http://www.meatco.com.na/sites/default/files/31-05-13_3512__meatco_annual_report_2013.pdf
8. *Indexmundi.com*, « Dominican Republic beef and veal meat production annual growth rate », non daté
<http://www.indexmundi.com/agriculture/?country=do&commodity=beef-and-veal-meat&graph=production-growth-rate>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en décembre 2014 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2013. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvés en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution internationale conjointe des États du Groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et de l'Union européenne (UE). Il intervient dans les pays ACP pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, accroître la prospérité dans les zones rurales et garantir une bonne gestion des ressources naturelles. Il facilite l'accès à l'information et aux connaissances, favorise l'élaboration des politiques agricoles dans la concertation et renforce les capacités des institutions et communautés concernées.

Le CTA opère dans le cadre de l'Accord de Cotonou et est financé par l'UE.

Centre technique de coopération agricole et rurale (ACP-UE)
PO Box 380
6700 AJ Wageningen
Les Pays-Bas
Tél : +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int