

## Note de synthèse

### 1. Contexte et principaux enjeux

#### 2. Derniers développements

Développements mondiaux du secteur de la viande bovine

Production et développements commerciaux du secteur du bœuf de l'UE

Développements politiques liés au secteur de la viande de bœuf de l'UE

Développements commerciaux dans le secteur du bœuf d'Afrique orientale et australe

Développements commerciaux dans le secteur de la viande de bœuf d'Afrique occidentale et centrale

Développements commerciaux dans les secteurs de la viande bovine des Caraïbes et du Pacifique

### 3. Implications pour les pays ACP

Leçons tirées de l'expérience namibienne en matière de transition vers la commercialisation de morceaux de bœuf

La surveillance évolue vers des accords commerciaux liés aux processus de production

Baser les programmes de développement du bétail sur une commercialisation ciblée

Travailler ensemble pour exploiter les opportunités émergentes du marché mondial du bœuf

Identifier et relever les défis potentiels posés par les importations dans le développement de chaînes d'approvisionnement intra-régionales

L'utilisation d'instruments politiques traditionnels dans le secteur du bœuf de l'UE



## Secteur de la viande bovine

### 1. Contexte et principaux enjeux

Malgré l'importance du protocole bœuf au titre de la Convention de Lomé, seul un pays ACP – la Namibie – exporte couramment vers l'UE, les exportations en provenance du Botswana étant régulièrement interrompues pour des raisons sanitaires et phytosanitaires (SPS), du fait des lacunes dans les systèmes de traçabilité utilisés. La Namibie, cependant, est en train de diversifier ses exportations de bœuf au-delà des marchés de l'UE, compte tenu des incertitudes dans les négociations internationales d'accord de partenariat économique.

Plusieurs pays ACP cherchent à développer la production de bœuf à destination des marchés nationaux, régionaux et internationaux. La croissance rapide de la demande de bœuf en Chine et dans d'autres économies émergentes, les contraintes de l'offre et la hausse des

prix ont toutes engendré un regain d'intérêt pour la production de bœuf parmi les pays ACP. Cependant, pour la plupart des pays ACP, les marchés nationaux et régionaux du bœuf sont la clé de la croissance future.

*« Pour la plupart des pays ACP, les marchés nationaux et régionaux du bœuf sont la clé de la croissance future »*

Satisfaire aux normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires reste crucial pour le développement des exportations, les exportateurs ACP étant confrontés à une concurrence intense de la part de certains marchés.

On observe un intérêt croissant des exportateurs américains de morceaux de bœuf de qualité supérieure et des exportateurs

britanniques de morceaux de qualité inférieure pour les marchés ouest-africains. La concurrence accrue est susceptible de compliquer les efforts visant à développer les chaînes d'approvisionnement du bœuf intra-régionales.

Des efforts sont également en cours en Afrique de l'Est pour augmenter ce que l'on juge être des niveaux d'échanges commerciaux intra-régionaux étonnamment faibles et pour développer les exportations vers les marchés étrangers, en particulier au Kenya.

En Afrique australe, la fermeture du marché de l'UE aux importations de bœuf en provenance du Botswana pour des raisons SPS a eu des répercussions sur les marchés régionaux du bœuf, le Botswana étant en quête de marchés alternatifs pour sa viande de bœuf. Cela a semble-t-il fait baisser les prix locaux du bœuf dans les segments de marché affectés.

Alors que les analystes suggèrent que l'ère du bœuf brésilien bon marché est révolue, dans des régions telles que les Caraïbes, il apparaît que de nouveau il y a un intérêt politique pour inverser le déclin à long terme de la production de bœuf locale. Les coûts élevés de l'alimentation animale offrent un contexte qui est loin d'être idéal pour le lancement de ces initiatives.

## 2. Derniers développements

### Développements mondiaux du secteur de la viande bovine

D'après l'analyse de l'OCDE-FAO, la demande de bœuf augmente rapidement dans les pays en développement, faisant grimper les prix nominaux du bœuf. Malgré la hausse de la demande

mondiale, la production de bœuf est restée « relativement stagnante », avec la montée des coûts des intrants (depuis les coûts de l'alimentation animale jusqu'aux coûts du carburant), créant une situation de marché tendue.

À court terme, étant donné les défis qui se posent déjà en termes de coûts, les hausses de coûts de l'alimentation animale dues aux sécheresses ne devraient pas fondamentalement affecter les marchés internationaux du bœuf. Cependant, les analystes de Rabobank ont affirmé que les prix élevés du maïs pourraient nuire à la réalisation de l'objectif des pays cherchant à devenir davantage autosuffisants en termes de production de bœuf.

Sur les 10 prochaines années, l'analyse de l'OCDE-FAO prévoit une augmentation de la production de bœuf de l'ordre de 1,8 % par an en moyenne, les pays en développement représentant une part croissante de la production de bœuf mondiale (58 % à l'horizon 2021). Ceci reflète la structure changeante de la demande mondiale, qui créera de nouvelles opportunités commerciales. Par exemple, la croissance de la demande en Chine est susceptible de dépasser la croissance de la production, avec des conséquences sérieuses pour le commerce mondial de bœuf.

---

*« Les prix mondiaux du bœuf devraient rester élevés au cours de la prochaine décennie »*

---

Les prix mondiaux du bœuf « devraient rester élevés au cours de la prochaine décennie » – en termes réels, supérieurs d'environ 11 % à la moyenne pour 2009-2011. Les prix du bœuf atteindront « leur niveau le plus élevé de ces 15 à 20 dernières années ».

### Production et développements commerciaux du secteur du bœuf de l'UE

Tout au long de 2012, les prix du bœuf de l'UE « sont restés à des niveaux exceptionnellement élevés », atteignant 3 900 €/tonne en octobre, soit « 21 % de plus que la moyenne 2007-2011 ». Cependant, les revenus nets des producteurs ont accusé une baisse en raison des « coûts plus élevés de l'alimentation animale » et de la sécheresse qui a affecté les pâturages. En novembre 2012, le Copa-Cogeca a appelé à un soutien plus ciblé pour les éleveurs de bétail de l'UE, notamment via la prime à la vache allaitante (pour plus de détails, voir la section consacrée au lait du rapport spécial *Agritrade* « [La boîte à outils de la politique agricole européenne : un examen secteur par secteur](#) », 13 décembre 2011), et une mise à jour du « prix d'intervention (...) pour tenir compte des prix plus élevés des intrants ». Il apparaît que non seulement « les producteurs européens de viande bovine sont pris en étau entre des coûts de production élevés et de faibles marges » mais que « plusieurs abattoirs dans les États membres sont contraints de mettre la clé sous la porte », malgré les perspectives mondiales favorables pour le secteur du bœuf. Certains prétendent néanmoins que, si les problèmes à court terme peuvent être gérés, les tendances mondiales laissent présager un avenir rentable.

S'agissant des importations, les huit premiers mois de 2012 ont confirmé « la tendance à la baisse des importations de bœuf de l'UE » (– 5,1 % comparé à la même période en 2011). Entre 2009 et 2011, les importations de bœuf et de veau de l'UE avaient chuté de 20 %. Cependant, malgré le ralentissement économique, l'UE a augmenté les importations de bœuf de qualité supérieure après un élargissement de

l'accès en franchise de droits pour les exportations non ACP de bœuf de qualité supérieure (plus particulièrement des États-Unis). Cette tendance pourrait intensifier la concurrence pour le seul exportateur de bœuf ACP vers le marché de l'UE – la Namibie – qui cible de plus en plus ces mêmes marchés haut de gamme pour ses exportations de bœuf vers l'UE.

---

*« Malgré la tendance à la baisse des importations de bœuf de l'UE, il y a eu une augmentation des importations de bœuf de qualité supérieure »*

---

S'agissant des exportations de bœuf de l'UE, bien qu'une croissance majeure ait été enregistrée en 2010 (+ 180 %), avec une croissance supplémentaire en 2011 (+ 30 %), les exportations devraient avoir chuté de 43 % en 2012. Il s'agit là d'un renversement total de la tendance entre 2009 et 2011, lorsque les exportations de bœuf de l'UE-27 ont plus que triplé, transformant l'UE en un exportateur net de bœuf et de veau en 2011.

En ce qui concerne les tendances futures, même si les niveaux de production de viande de bœuf de l'UE sont susceptibles de fluctuer, la production moyenne devrait être inférieure de 3,3 % aux niveaux atteints durant la période 2009-2011, qui a été le point culminant de la production et de la consommation de bœuf et de veau dans l'UE.

Jusqu'en 2022, « les importations de viande de bœuf de l'UE devraient augmenter (...) pour atteindre 357 000 tonnes d'ici 2022 », contre des importations de 287 000 tonnes en 2011 (+ 24,7 %). À l'exception de 2015/16, il s'agit d'une période de croissance ininterrompue pour les importations de bœuf de l'UE.

Les exportations, quant à elles, devraient décliner jusqu'en 2015, avant de remonter régulièrement jusqu'en 2022, et revenir à 174 000 tonnes à l'horizon 2022 (+ 72,3 % entre 2012 et 2022, mais toujours inférieures de 47,4 % au niveau record de 2011) (voir article *Agritrade* « [Tendances et perspectives dans le secteur de la viande bovine de l'UE](#) », 6 avril 2013).

Un certain nombre de tendances contraires sont visibles dans ce déclin prévu des exportations de bœuf de l'UE. La plus remarquable est l'intérêt croissant des exportateurs britanniques pour le potentiel des exportations de morceaux du « cinquième quartier » vers les marchés africains, essentiellement l'Afrique de l'Ouest et centrale. Les morceaux du cinquième quartier englobent des produits résiduels (tels que le cœur, le foie, les rognons, la langue, l'estomac, les intestins), qui peuvent représenter jusqu'à 47 % de la masse musculaire d'un animal, ce que l'on appelle les « abats rouges » étant la partie comestible de ces morceaux résiduels. L'analyse de l'EBLEX (English Beef and Lamb Export Board) suggère que le développement d'une stratégie marketing pour les produits du cinquième quartier « pourrait transformer une dépense de 100 £ par bovin en un bénéfice de 40 £ par bovin » (même si cela inclut également les sous-produits non comestibles). Depuis 2010, les activités entreprises dans le cadre des programmes EBLEX ont « donné lieu (...) à l'ouverture de plus de 50 marchés non UE ». Bien que l'importance de percer sur le marché chinois ait été reconnue, il a été souligné que « l'Afrique présente un potentiel d'exportation énorme » (voir article *Agritrade* « [Une baisse des exportations de bœuf de l'UE mais un intérêt croissant confirmé pour les marchés du cinquième quartier](#) », 18 novembre 2012).

Un facteur aggravant supplémentaire à court terme pour les flux commerciaux du bœuf de l'UE vers les pays ACP a été l'introduction de restrictions commerciales liées au virus de Schmallenberg sur les importations de bétail vivant et de viande de bœuf de l'UE par les gouvernements de certaines destinations d'exportation de l'UE. Bien que la CE prétende que ces restrictions ne sont fondées sur aucune justification scientifique, les négociants sont néanmoins restés avec des stocks sur les bras, à la recherche de marchés alternatifs.

Vu l'offre mondiale limitée et les cours mondiaux élevés, les prix du bœuf de l'UE devraient rester stables en 2012 et 2013 malgré le déclin de 3,3 % prévu de la consommation de bœuf dans l'UE-27. À plus long terme, les prix de l'UE sont susceptibles d'être soutenus par des prix mondiaux plus élevés en moyenne.

### Développements politiques liés au secteur de la viande de bœuf de l'UE

En septembre 2012, en réponse à la hausse des coûts des matières premières, la Fédération européenne des fabricants d'aliments composés (FEFAC) a exhorté la CE à « activer les outils de gestion des crises disponibles et à prendre des mesures rapides de gestion du marché » pour réduire les pressions liées aux prix sur les fabricants d'aliments pour animaux et a appelé au « développement et à l'amélioration des outils de gestion des risques sur les prix pour les éleveurs et les transformateurs ». La FEFAC a en outre souligné la nécessité d'augmenter les prix à la consommation pour répercuter la hausse des coûts des intrants qui frappe les éleveurs.



Des initiatives politiques ont été lancées au niveau national dans les pays de l'UE pour répondre à la contraction de la rentabilité à laquelle font face les éleveurs européens. À la mi-septembre 2012, le gouvernement français a annoncé la mise en place d'un « Fonds de solidarité » de 100 millions d'euros pour aider les éleveurs à améliorer leur compétitivité au travers d'une augmentation des investissements dans l'exploitation. Des plans ont également été annoncés pour :

- « augmenter la capacité de stockage des silos » ;
- arrêter le développement des bio-carburants de première génération ;
- revoir les « taxes agricoles pour améliorer les revenus des agriculteurs » ;
- établir un « groupe de discussion en table ronde (...) pour améliorer les relations contractuelles et commerciales dans le secteur de l'élevage ».

Ces initiatives du gouvernement français mettent en lumière l'utilité de ces mesures de soutien nationales dans le cadre convenu de la Politique agricole commune. Le gouvernement français a souvent eu recours aux instruments de politique nationale autorisés. Ces mesures peuvent présenter un bénéfice économique considérable à la lumière des défis mondiaux en termes de coûts ou de prix. Ils peuvent contribuer à déplacer le fardeau de l'ajustement à la volatilité des prix mondiaux sur les producteurs non UE, y compris ceux des pays ACP (voir article *Agritrade* « [Le gouvernement français annonce un paquet de soutien face à la hausse des coûts des intrants agricoles](#) », 4 janvier 2013).

À plus long terme, les analystes du département américain de l'Agriculture

(USDA) affirment que « la hausse des coûts des intrants et l'élimination progressive du soutien public engendrent une contraction supplémentaire du cheptel bovin de l'UE ». Cependant, certains gouvernements des États membres de l'UE sont en train de promouvoir des stratégies nationales de développement de l'élevage qui sont conçues pour tirer profit des changements politiques de l'UE en cours (par ex. l'abolition des quotas de production de lait), et de se repositionner sur les marchés européen et mondial pour les produits de l'élevage (aussi bien les produits laitiers que la viande de bœuf). La différenciation des produits basée sur les systèmes de label de qualité est une part importante de ces stratégies dans des pays tels que l'Irlande où une nouvelle initiative, « Origin Green », de Bord Bia est en cours de déploiement (voir article *Agritrade* « [Le Conseil irlandais des denrées alimentaires introduit un nouveau label de qualité](#) », 16 décembre 2012).

Une dimension de la différenciation des produits en termes de qualité est liée aux préoccupations en matière de bien-être animal. En janvier 2012, l'UE a adopté une nouvelle stratégie sur quatre ans pour améliorer le bien-être des animaux dans l'UE. Les préoccupations relatives à la compétitivité faisaient partie intégrante de cette stratégie de l'UE, la CE affirmant « que rien ne sert d'améliorer les normes de l'UE en matière de bien-être animal si cela a pour effet d'augmenter les importations en provenance de pays tiers ayant des normes moins strictes ».

Dans ce contexte, la CE s'est engagée à promouvoir « les valeurs de l'UE en faveur des animaux » à l'étranger et dans les forums internationaux, notamment en s'assurant que les questions de bien-être animal sont incluses dans les accords de commerce bilatéraux.

Actuellement, des restrictions commerciales liées aux processus de production sont déjà en cours de discussion dans le secteur de la pêche (voir article *Agritrade* « [Le Parlement européen adopte des mesures commerciales contre les pays qui autorisent une pêche non durable](#) », 8 octobre 2012). Ceci inclut des appels à ce que des restrictions d'importation soient imposées sur les produits de la pêche provenant de pays dont les gouvernements autorisent des activités de pêche non durables qui mettent en danger les stocks halieutiques.

Le commissaire européen à la pêche a souligné l'importance de créer des « règles du jeu équitables » entre les opérateurs de l'UE et des pays tiers. La CE entreprend actuellement le travail juridique requis pour permettre l'application de ce type d'instrument commercial. Lorsque la base juridique pour l'application des instruments commerciaux liés aux processus de production sera en place, la portée de l'application de ces instruments pourra être considérablement élargie, y compris à l'application des exigences en matière de transport et de bien-être animal.

---

*« Les éleveurs de l'UE réclament depuis longtemps des mesures politiques assurant des règles du jeu équitables »*

---

Les éleveurs de l'UE accusent depuis longtemps les fournisseurs des pays tiers de bénéficier d'un avantage concurrentiel puisqu'ils ne doivent pas satisfaire aux mêmes exigences de production que les producteurs de l'UE, et c'est pourquoi ils réclament des mesures politiques assurant des « règles du jeu équitables ».

En gardant cela à l'esprit, en octobre 2012, le Parlement européen a appelé les États membres de l'UE à :

- appliquer plus rigoureusement les règles en matière de bien-être animal liées au transport des animaux ;
- limiter la durée de transport à 8 heures ;
- soutenir la création de « chaînes d'approvisionnement alimentaire courtes et transparentes », notamment en soutenant les petits abattoirs locaux.

Il apparaît également qu'il convient de faire preuve de flexibilité dans l'application de la règle des 8 heures en « autorisant des exceptions géographiques et scientifiquement fondées pour certaines espèces » (voir article *Agritrade* « [Appels à ce que les règles en matière de transport animal soient appliquées de manière plus stricte](#) », 9 décembre 2012).

Toute évolution vers une application plus stricte des règles de bien-être animal lors du transport au sein de l'UE est susceptible de mener à des appels pour l'application d'exigences similaires en matière de bien-être animal pour le bétail abattu en vue de l'exportation de viande vers l'UE. Cela pourrait avoir des conséquences sérieuses pour les exportations en provenance des pays ACP pratiquant l'élevage extensif et où les distances jusqu'aux abattoirs sont importantes.

### Développements commerciaux dans le secteur du bœuf d'Afrique orientale et australe

#### Mettre l'accent sur le marketing : l'expérience namibienne

Des efforts soutenus sont en cours en Namibie pour développer une stratégie intégrée visant à minimiser les coûts opérationnels et à maximiser les revenus. Une composante

centrale est la commercialisation de morceaux de viande individuels sur des marchés spécifiques, en concertation avec le détaillant final. Ceci implique de développer des relations directes plus étroites avec le détaillant final et la capacité logistique d'expédier les containers directement aux clients aussi bien à l'étranger qu'en Afrique du Sud.

La stratégie met l'accent sur la commercialisation ciblée de morceaux de bœuf de qualité supérieure, qui continue d'offrir les meilleurs retours financiers. Le marché norvégien, par exemple, n'a consommé que 5,05 % du volume des ventes de bœuf du principal exportateur de bœuf de la Namibie, Meatco, en 2011/12, mais représentait 15,13 % des revenus. De la même manière, le marché de l'UE représentait environ 27 % du volume des ventes de viande de bœuf de Meatco mais quelque 42 % des recettes des ventes (voir article *Agritrade* « [La stratégie de Meatco pour développer la filière](#) », 2 décembre 2012).

---

*« La stratégie de commercialisation sophistiquée adoptée par Meatco a permis une augmentation des prix payés aux producteurs »*

---

La stratégie de commercialisation sophistiquée adoptée par Meatco a permis une augmentation des prix payés aux producteurs malgré un déclin du volume de bétail abattu (-10,4% au sud du cordon sanitaire, la principale zone de production pour l'exportation). En 2011/12, 57,65 % des revenus générés par les ventes ont été reversés aux producteurs de bœuf namibiens.

La pertinence de l'expérience namibienne a été implicitement reconnue dans le Botswana voisin en septembre 2012, lorsqu'un conseiller technique

du secteur du bœuf a appelé à des efforts plus importants pour vendre le bœuf botswanais sur les « marchés de niche haut de gamme diversifiés ». Il apparaît que les exportateurs botswanais doivent identifier plus clairement « les marchés les plus prometteurs afin de percer sur le marché de niche qui rapporte le plus ».

La stratégie adoptée en Namibie requiert une innovation constante pour devancer les tendances du marché et des développements politiques. Dans ce contexte, en 2013, une étude approfondie a été lancée par le Conseil de la viande de Namibie autour des opportunités de commercialisation sur les marchés d'exportation non traditionnels. L'objectif consiste à identifier cinq marchés où des stratégies ciblées en faveur des chaînes d'approvisionnement peuvent être développées pour maximiser les recettes provenant de la grande variété de morceaux de viande produits en Namibie (pour plus de détails sur l'approche de la commercialisation de morceaux de viande individuels, voir article *Agritrade* « [La différenciation en termes de qualité s'avère payante pour les éleveurs de bœuf namibiens](#) », 23 avril 2012).

Bien que l'approbation SPS pour les exportations de bœuf namibien vers les marchés des États-Unis et du Moyen-Orient ait été obtenue en 2012, et que les étapes finales de l'approbation SPS pour exporter vers la Chine aient été engagées (voir article *Agritrade* « [Perspectives pour les exportations de bœuf namibien vers la Chine](#) », 4 janvier 2013), les efforts actuels de diversification du marché mettent l'accent sur l'élargissement de l'accès limité par des quotas au marché norvégien où un déficit de bœuf est apparu et où les recettes d'exportations les plus élevées sont obtenues.

Dans le cas de la Chine, on ne sait pas vraiment si l'exportation de bœuf namibien correspond à la structure de la demande chinoise. Potentiellement, la demande croissante de la classe moyenne pour du bœuf pourrait ouvrir de nouvelles opportunités d'exportation pour les morceaux de bœuf de qualité supérieure de la Namibie (par opposition au bœuf de qualité inférieure qui s'adresse à d'autres segments du marché chinois). Cependant, cela exigera le développement d'une stratégie détaillée de la chaîne d'approvisionnement par l'entreprise concernée.

### **Systèmes de contrôle SPS et développement des exportations**

En dépit du tableau positif en Namibie en termes de commercialisation, le nombre de têtes de bétail envoyées aux abattoirs agréés pour exportation ne cesse de diminuer. Ce nombre a chuté de 27,25 % depuis la saison 2000/01 (passant de 141 133 têtes à 102 680 têtes). Par conséquent, un système de financement a été mis en place pour aider les petits exploitants à opérer la transition d'une production de veaux sevrés à la production de bœufs. Ce système, le Système de financement Ekwatho, commence à porter ses fruits.

Toutefois, un débat est également né sur les possibilités d'étendre la zone de production pour exportation au nord du cordon sanitaire. Ceci doit être envisagé dans le contexte des discussions au niveau de la Communauté de développement d'Afrique australe en novembre 2012 sur les possibilités d'adopter de nouvelles approches du contrôle des maladies animales et de la sécurité alimentaire, afin de concilier les intérêts des producteurs commerciaux de bétail et les objectifs de conservation de la faune.

Cependant, cela doit également être considéré au regard des exigences SPS d'accès au marché plus strictes appliquées par l'UE (y compris les exigences d'identification et de traçabilité du bétail), qui sont souvent utilisées en tant que référence pour les importations par les gouvernements des pays tiers. En février 2013, en réponse à des exigences européennes plus strictes, la direction namibienne des services vétérinaires a émis une nouvelle circulaire présentant en détail :

- les accords de commercialisation approuvés ;
- les exigences de transport ;
- les exigences de quarantaine pour le bétail non conforme aux normes de l'UE ;
- les exigences de signalement pour la circulation et la résidence du bétail conforme et non conforme aux normes de l'UE ;
- les exigences de résidence du bétail.

Puisque la violation d'une quelconque de ces exigences peut mener à une fermeture de marché, toute évolution vers de nouveaux systèmes de contrôle des maladies animales devra assurer la pleine conformité avec ces nouvelles exigences SPS d'accès au marché. Les exigences de résidence du bétail de l'UE, qui semblent systématiquement avoir un impact négatif sur les producteurs de bœuf des zones communales, sont source de préoccupations particulières étant donné la nécessité d'accroître le débit des abattoirs pour l'exportation. Le déclin du débit des abattoirs est en train d'augmenter le coût unitaire des systèmes de contrôle SPS et de sécurité alimentaire et pourrait finir par avoir un impact sur la viabilité commerciale du maintien de l'accès au marché de l'UE.

Ces questions SPS afférentes pourraient donc se traduire par un accent de plus en plus marqué sur l'élargissement des marchés régionaux pour les produits transformés et préparés à base de viande, dans le cadre d'une stratégie pour la commercialisation ciblée de morceaux de viande individuels.

La nature « marche-arrêt » des exportations de bœuf du Botswana met en lumière les difficultés croissantes rencontrées pour desservir le marché de l'UE, l'annonce en mai 2012 d'une reprise des exportations vers l'UE ayant été suivie par une nouvelle confirmation de la fermeture du marché. Bien que les efforts visant à apaiser les préoccupations relatives à la traçabilité et à la fièvre aphteuse se soient intensifiés tout au long de 2012, en mars 2013, aucune exportation de bœuf botswanais n'est entrée sur le marché de l'UE, alors que la reprise avait été annoncée comme imminente.

### **L'intérêt du Kenya à développer ses exportations de viande**

D'après les données fournies par le ministère kényan de l'Agriculture, le Kenya produit 430 000 tonnes de viande rouge par an et en consomme 300 000 tonnes, ce qui en laisse environ 20 % disponibles pour l'exportation. Cependant, la stratégie en faveur de l'élevage dans les régions semi-arides de février 2013 affirme que le Kenya est en fait un pays déficitaire en bœuf avec un déficit d'environ 4 500 tonnes pour 2014.

Actuellement, d'après la Commission de la viande du Kenya, près de 500 tonnes de viande fraîche et congelée sont exportées chaque semaine vers des destinations au Moyen-Orient (Émirats arabes unis, Koweït, Qatar et Arabie saoudite) et en Afrique (Égypte, Tanzanie, Ouganda, République démocratique du Congo et Soudan).

Les exportateurs de viande kényans entendent développer leurs exportations vers la Chine.

*« Les exportateurs de viande kényans entendent développer leurs exportations vers la Chine »*

En août 2012, le ministre kényan de l'Élevage a annoncé un accord avec deux entreprises privées (Merchima International du Kenya et Loyalty International Trading Company de la Chine) visant à exporter de la viande en Chine, y compris du bœuf acheté auprès de la Commission de la viande du Kenya.

Le lancement éventuel des exportations vers la Chine pourrait tomber à point nommé, des informations de presse indiquant que la viande kényane risque d'être évincée de Dubaï, après la découverte d'une documentation et de licences frauduleuses pour des produits qui ne satisfaisaient pas aux normes de sécurité des denrées alimentaires et aux directives alimentaires islamiques (voir article *Agritrade* « [L'ouverture du marché chinois aux exportations de viande kényanes pourrait tomber à point nommé](#) », 8 octobre 2012).

Des problèmes de fixation des prix se posent également, certains importateurs potentiels dans les marchés ciblés affirmant que les prix de la viande kényane sont plus élevés que ceux des concurrents. La question des perspectives commerciales pour les exportations de viande du Kenya doit également être comprise à la lumière de la concurrence sévère qui règne sur les marchés régionaux et du Moyen-Orient de la part des fournisseurs en Éthiopie, au Soudan et à Djibouti. En février 2013, le gouvernement kényan a lancé sa politique en faveur du développement du nord du Kenya et d'autres terres arides ; toutefois, sa

mise en œuvre se fait attendre. Le manque d'infrastructures, d'alimentation animale, d'eau et de pâturages entraîne des coûts de production élevés qui, conjugués à la prévalence des maladies du bétail (dont le contrôle est compliqué par l'interface entre les priorités respectives de la faune sauvage, du tourisme et du secteur de l'élevage), représentent des contraintes majeures au développement de la production et du commerce de bétail. Garantir la durabilité des approvisionnements est également rendu difficile par la fréquence plus importante des sécheresses, qui déciment bien souvent les cheptels bovins.

*« Les efforts visant à développer les exportations de viande du Kenya sont compliqués par le commerce transfrontalier informel avec l'Éthiopie, la Tanzanie et la Somalie »*

Les efforts visant à développer les exportations de viande du Kenya sont en outre compliqués par le fait qu'environ 25 à 30 % de la viande rouge consommée au Kenya est approvisionnée par le commerce transfrontalier informel avec l'Éthiopie, la Tanzanie et la Somalie, et par l'application inégale de l'inspection du bétail et des contrôles vétérinaires à travers le Kenya.

### **Augmentation des échanges commerciaux intra-régionaux et de la concurrence dans le secteur de la viande transformée**

Concernant les développements au sein de l'Afrique orientale dans le secteur de la transformation de la viande, des informations de presse indiquent qu'une entreprise conjointe a été créée par l'entreprise mauricienne Ireland Blyth Ltd et l'entreprise ougandaise Fresh Cuts Ltd (FCL) pour :

- améliorer la qualité de la viande transformée de FCL ;
- renforcer les achats de viande au niveau local ;
- améliorer l'efficacité des opérations de transformation.

Ceci doit être replacé dans le contexte de l'intensification de la concurrence sur les marchés de la viande transformée. Depuis sa création en 2005, FCL a « joué un rôle de second plan par rapport aux importations de viande de Farmer's Choice du Kenya », le fournisseur privilégié de viande transformée en Ouganda, malgré les prix plus élevés de ces produits importés.

Farmer's Choice exporte actuellement « une moyenne de 2 000 tonnes métriques de produits transformés Farmer's Choice par an vers environ 15 pays d'Afrique, du CCG (Conseil de coopération du Golfe) et du sous-continent indien ».

La viande des fournisseurs sud-africains est susceptible de poser un défi en termes de concurrence pour les entreprises de transformation de la viande d'Ouganda et d'Afrique orientale, en particulier à la lumière de la libéralisation commerciale prévue au travers de la ZLE tripartite et de l'expansion des détaillants sud-africains dans la région.

### **Développements commerciaux dans le secteur de la viande de bœuf d'Afrique occidentale et centrale**

#### **Intérêt croissant des exportateurs pour les marchés d'Afrique occidentale et centrale**

En Afrique occidentale et centrale, en 2012, les exportateurs britanniques et américains ont intensifié leurs



efforts pour pénétrer les marchés du bœuf régionaux. Les programmes de l'EBLEX au Royaume-Uni soutiennent les petits et moyens transformateurs dans le développement des exportations de morceaux du cinquième quartier vers les marchés d'Afrique centrale et occidentale.

Lors d'un séminaire qui s'est tenu en juillet 2012, le directeur export de l'EBLEX a mis en avant les « opportunités à court terme pour l'exportation de morceaux du cinquième quartier vers l'Angola » qui pourraient éventuellement « mener à des exportations de morceaux plus nobles à plus long terme ». Dans ce contexte, il a été souligné que « les exportations de bœuf congelé du Royaume-Uni vers le Ghana en 2011 ont atteint un volume plus de trois fois supérieur à celui de 2010 ». Le Royaume-Uni est considéré comme étant « bien placé pour approvisionner des produits du cinquième quartier vers l'Afrique en raison des liens historiques et de sa capacité logistique ».

La US Meat Export Federation « porte également une attention accrue à la région d'Afrique de l'Ouest », qui « connaît dans les principales zones métropolitaines une croissance alimentée par les industries liées au pétrole et aux ressources naturelles en plein essor ». L'Afrique de l'Ouest semble présenter « un énorme potentiel de nouvelles activités commerciales » pour les exportateurs de viande américains. Non seulement la demande de bœuf augmente en Afrique de l'Ouest mais les consommateurs urbains à hauts revenus réclament de plus en plus des produits à base de viande de première qualité transformée et stockée dans le respect des normes sanitaires les plus strictes. La viande d'Afrique de l'Ouest devrait être vraisemblablement plus affectée par des problèmes d'accès au marché, et par

le risque d'une concurrence accrue entre les produits locaux et ceux de l'UE – plus particulièrement les produits surgelés.

Toutefois, il apparaît que les problèmes de transport et de « gestion de la chaîne du froid » demeurent un véritable défi dans la région.

### **Développer un cadre régional pour relever le défi posé par les importations**

Les efforts se poursuivent en Afrique de l'Ouest pour faciliter le commerce intra-régional de bétail et de bœuf depuis les zones de production de l'intérieur des terres vers les marchés du littoral. Cependant, la prévalence des maladies du bétail, les investissements limités dans des abattoirs modernes, la mauvaise manipulation de la viande, les lacunes dans l'infrastructure des transports et dans la gestion de la chaîne du froid, la faiblesse des organismes nationaux de normalisation et l'absence de mesures SPS régionales convenues et applicables limitent sérieusement la compétitivité des fournisseurs de bœuf intra-régionaux par rapport aux fournisseurs américains et européens desservant les marchés du littoral.

Les défis auxquels font face les fournisseurs de bœuf intra-régionaux sont en outre aggravés par les nombreuses barrières non tarifaires (BNT) au commerce qui freinent la circulation des marchandises à travers la région d'Afrique de l'Ouest. Bien que des accords aient été obtenus au niveau régional pour lever ces BNT, leur mise en œuvre au niveau national reste lente.

Néanmoins, les produits de l'élevage restent de très loin les produits les plus importants pour le commerce agricole intra-régional au sein de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Niger

et le Burkina Faso desservant principalement les marchés au Nigeria et le Mali principalement les marchés en Côte d'Ivoire et au Sénégal (voir article Agritrade « [Les États-Unis ciblent les marchés du bœuf ouest-africains de première qualité](#) », 9 décembre 2012).

---

*« Au cours des prochaines années, les exportations de morceaux de qualité inférieure pourraient potentiellement concurrencer les producteurs locaux d'Afrique de l'Ouest »*

---

Au cours des prochaines années, les exportations de morceaux de qualité inférieure pourraient potentiellement concurrencer les producteurs locaux d'Afrique de l'Ouest étant donné les segments de marché desservis. Même si cela peut affecter les prix payés aux producteurs locaux, à l'heure d'une flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires, un tel développement des échanges commerciaux pourrait également réduire les coûts des importations de bœuf.

Ceci pose des défis politiques pour concilier les intérêts des consommateurs et des producteurs ; un problème particulièrement difficile à résoudre lorsque les principaux consommateurs sont concentrés dans une région, et que les principaux producteurs sont situés dans une autre. Actuellement, des plans sont en cours pour investir dans l'infrastructure de base (par ex. les abattoirs, les entrepôts réfrigérés et le transport) requise pour faciliter le développement d'une filière du bœuf intra-régionale, qui, en cas de succès, amélioreront la compétitivité de la région pour les produits de l'élevage.



### Développements commerciaux dans les secteurs de la viande bovine des Caraïbes et du Pacifique

#### Regain d'intérêt pour la production locale

*« Aux Caraïbes, il y a un regain d'intérêt pour la production de bœuf locale face à la hausse des cours mondiaux du bœuf »*

Le regain d'intérêt pour la production de bœuf locale face à la hausse des cours mondiaux du bœuf a pris de nombreuses formes dans les Caraïbes. En juillet 2012, le gouvernement jamaïcain a appelé les parties prenantes du secteur du bœuf à se joindre au gouvernement afin de chercher une « solution concrète » pour la promotion du secteur du bœuf local, qui a connu une contraction des deux tiers depuis les années 1990 (voir article *Agritrade* « [Appels à un dialogue avec les parties prenantes pour relancer le secteur jamaïcain de la viande de bœuf](#) », 1er octobre 2012).

Le développement d'une offre fiable et stable d'alimentation animale est susceptible de poser un défi majeur quant aux efforts pour relancer la production de bœuf jamaïcaine. La base semi-commerciale et liée à la subsistance de la majeure partie de la production nationale de bétail en Jamaïque représente elle aussi un défi de taille. Néanmoins, le développement des exportations à plus forte valeur ajoutée, comme les « pâtés jamaïcains au bœuf », semble possible vers les Caraïbes et au-delà. Ces dernières années, cependant, les allégations relatives à l'utilisation de bœuf non originaire provenant d'Argentine et de sources extra-régionales ont mis en péril les primes sur les prix antérieures. Ceci suggère qu'une image de marque forte, conjuguée à

une meilleure commercialisation et une totale traçabilité, pourrait offrir un débouché commercial plus lucratif à la production de bœuf locale.

La région du Pacifique s'intéresse à nouveau elle aussi depuis 2005 à la promotion de la production de bœuf, après avoir reconnu la négligence politique relative vis-à-vis du secteur de l'élevage par le passé. Grâce à un engagement actif des parties prenantes, ce nouvel intérêt est maintenu.

VAL Pacific (Vanuatu Abattoirs Ltd), une entreprise conjointe entre le gouvernement du Vanuatu et le secteur privé, par exemple, a entrepris une modernisation de ses activités et exporte déjà vers l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon et huit pays et territoires des îles du Pacifique.

Le modèle utilisé pour le développement du secteur de la viande bovine dans le système Sarami Plantation au Vanuatu, qui achète le bétail à un prix préférentiel auprès des petits exploitants et se charge de l'abattage et de la commercialisation, pourrait potentiellement être reproduit dans toute la région. Le développement de ce système a été aidé par une subvention de 1,3 million de dollars australiens versés par l'Enterprise Challenge Fund d'Australie, un mécanisme visant à renforcer le secteur privé, créer de l'emploi et alléger la pauvreté.

#### Évolutions vers le renforcement de la sécurité des denrées alimentaires et la conformité SPS

En janvier 2013, le gouvernement de la République dominicaine annonçait le lancement d'une initiative en matière de sécurité des denrées alimentaires conçue pour assurer un accès aux marchés régionaux et américains pour les produits carnés. Cette initiative inclut le renforcement des services

d'inspection pour garantir la totale conformité avec les normes de production internationales et les exigences du marché. Des efforts similaires sont en cours au Belize, avec l'annonce en février 2013 d'un programme de coopération avec le Mexique pour renforcer la santé et les systèmes de traçabilité pour les produits de l'élevage au Belize.

Dans le Pacifique, VAL se conforme déjà aux normes de la Nouvelle-Zélande, tandis qu'au niveau régional la section Santé et production animales de la Division des ressources terrestres du Secrétariat de la Communauté du Pacifique (SPC) cherche à renforcer les capacités relatives à la sécurité alimentaire à travers la région.

#### L'ampleur du défi

Globalement, assurer une offre abordable d'alimentation animale, améliorer la qualité des cheptels, développer des stratégies marketing soigneusement ciblées pour des produits du bœuf spécifiques sur des marchés spécifiques – soutenues par des systèmes SPS et de contrôle de la sécurité alimentaire améliorés ainsi que des systèmes de traçabilité et d'étiquetage plus stricts – seront des mesures de toute façon essentielles dans le cadre des efforts caribéens pour développer la production de bœuf de manière commercialement durable. Cependant, compte tenu de la taille des différents secteurs du bœuf caribéens, des questions sérieuses liées à la durabilité économique des systèmes SPS, de sécurité alimentaire et de traçabilité améliorés semblent se poser.

Le Pacifique est confronté à des défis similaires mais le renforcement des systèmes de contrôle des maladies animales se voit accorder une importance particulière. La promotion de formes biologiques de production de

bœuf, afin de permettre aux producteurs du Pacifique de cibler les marchés biologiques mieux cotés, se voit également donner la priorité. Enfin, l'adaptation du secteur de l'élevage aux défis du changement climatique est une question de plus en plus importante dans le Pacifique.

### 3. Implications for the ACP

#### Leçons tirées de l'expérience namibienne en matière de transition vers la commercialisation de morceaux de bœuf

L'expérience namibienne dans la transition vers la commercialisation de morceaux de bœuf individuels sur des marchés particuliers offre des leçons utiles à d'autres éleveurs ACP.

*« L'expérience namibienne dans la transition vers la commercialisation de morceaux de bœuf individuels sur des marchés particuliers offre des leçons utiles à d'autres éleveurs ACP »*

Les stratégies de la filière namibienne mettaient l'accent sur :

- l'identification minutieuse des segments de marché spécifiques à desservir ;
- le développement d'une image de marque forte et d'une stratégie marketing en association avec des partenaires locaux en vue de surmonter le scepticisme des consommateurs concernant la qualité du bœuf originaire d'Afrique ;
- la création d'une relation de travail étroite avec les utilisateurs finaux.

Ceci offre un modèle utile pour d'autres exportateurs de bœuf ACP potentiels.

#### La surveillance évolue vers des accords commerciaux liés aux processus de production

Les entreprises ACP exportant du bœuf vers l'UE devront surveiller de près et s'engager de manière proactive dans les processus réglementaires de l'UE impliquant le transport d'animaux (en particulier les « exceptions géographiques et scientifiquement fondées ») et la mise en place d'accords commerciaux spécifiques au processus de production, pour garantir que les réalités de la production dans les pays ACP sont totalement prises en compte. Il s'agit là d'un complément nécessaire aux initiatives existantes pour devancer les exigences changeantes des détaillants, en incorporant les changements prévus dans les plans de réinvestissement ordinaires.

#### Baser les programmes de développement du bétail sur une commercialisation ciblée

À l'heure d'une demande accrue et d'une hausse des prix, les stratégies de développement du secteur du bœuf dans les plus petites économies ACP devront être fondées sur des stratégies marketing minutieuses.

*« Les stratégies de développement du secteur du bœuf dans les plus petites économies ACP devront être fondées sur des stratégies marketing minutieuses »*

Celles-ci devront être complétées par un régime commercial plus nuancé et le développement de systèmes de traçabilité et d'étiquetage à l'appui d'un marketing ciblé. Une coopération pan-

ACP dans ces domaines gagnerait à se fonder sur les meilleures pratiques actuelles.

#### Travailler ensemble pour exploiter les opportunités émergentes du marché mondial du bœuf

L'augmentation de la demande chinoise génère un intérêt accru des pays ACP pour l'exportation de toute une série de produits à base de viande vers la Chine. Toutefois, compte tenu de la complexité du marché chinois, un soutien de type « aide pour le commerce » pourrait s'avérer utile pour permettre aux producteurs ACP d'exploiter efficacement les opportunités de marché émergentes. Ceci offre des perspectives pour un programme ACP combiné mettant l'accent sur :

- la conduite d'évaluations et d'études de marché détaillées ;
- la création d'un modèle pour satisfaire aux exigences SPS de la Chine ;
- la mise en place d'un fonds commun pour soutenir les visites prospectives en vue de développer des contacts commerciaux ;
- la compilation de guides des meilleures pratiques commerciales pour développer des partenariats d'entreprise en Chine.

#### Identifier et relever les défis potentiels posés par les importations dans le développement de chaînes d'approvisionnement intra-régionales

Les centres urbains côtiers sont souvent mieux intégrés dans les chaînes d'approvisionnement mondiales

qu'avec leur propre arrière-pays agricole. À la lumière des problèmes ayant précédemment découlé des exportations de morceaux de volaille résiduels, se focaliser à nouveau sur les exportations britanniques de morceaux du cinquième quartier vers l'Afrique occidentale et centrale pourrait s'avérer inquiétant, cela pouvant entraver les efforts actuels visant à développer les chaînes intra-régionales d'approvisionnement du bœuf.

Pour que les régions productrices de bœuf en Afrique occidentale et centrale puissent tirer profit du boom de la demande de viande des zones urbaines qui se développent grâce au pétrole et aux ressources naturelles, il conviendra de résoudre les problèmes liés à l'infrastructure physique, au contrôle des maladies animales, à la gestion de la chaîne du froid et de lever les nombreuses BNT au commerce du bétail le long des routes d'approvisionnement de l'intérieur du pays vers le littoral.

Ceci soulève potentiellement des enjeux de politique commerciale importants à l'heure d'une libéralisation accrue du commerce agricole et d'une hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires, qui exigent que les gouvernements trouvent un équilibre entre l'intérêt des consommateurs urbains pauvres et celui des producteurs ruraux pauvres.

### L'utilisation d'instruments politiques traditionnels dans le secteur du bœuf de l'UE

Les producteurs de bœuf de l'UE font de plus en plus pression pour pouvoir recourir davantage aux instruments politiques de l'UE, tels que le soutien couplé et l'achat à l'intervention, de façon à aider les producteurs de bœuf en période de hausse des coûts des intrants et de baisse des prix du marché.

À court terme, les différents gouvernements européens ont répondu aux appels à une intensification du soutien par le biais d'initiatives nationales. Étant donné qu'elles visent à éliminer les problèmes associés à la volatilité des prix pour les producteurs de l'UE, afin qu'ils puissent tirer profit de la croissance à long terme de la demande mondiale de viande, ces mesures politiques nationales peuvent porter des conséquences externes, qui pourraient avoir un impact sur les secteurs du bœuf ACP.

Dans ce contexte, des systèmes pourraient s'avérer nécessaires pour surveiller les effets externes de ces mesures politiques de l'UE sur des marchés particuliers intéressant les producteurs ACP, dans le cadre de l'engagement de l'UE vis-à-vis de la cohérence des politiques pour le développement (voir article *Agritrade* « [Impact de la réforme de la PAC sur les pays en développement](#) », 15 avril 2013).

#### Principales sources

##### Monde

1. OCDE/FAO, « OECD-FAO agricultural outlook 2013-2022 » (Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013-2022), juillet 2012  
<http://www.oecd.org/fr/sites/perspectivesagricolesdelocdeetdelafao/>

##### UE

2. Commission européenne/DG Agriculture et développement rural, « Prospects for agricultural markets and income in the EU 2012-2020 », rapport complet, décembre 2012  
[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2012/fullrep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2012/fullrep_en.pdf)

3. USDA, « EU-27 livestock and product annual: Restructuring leads to efficiency », GAIN Report n° NL2026, 28 août 2012  
<http://www.thefarmsite.com/reports/contents/eulpaa.pdf>

4. EBLEX, « EBLEX highlights huge opportunities for beef and lamb exports to Africa », non daté  
<http://www.eblex.org.uk/news/export-conf12-update.aspx>

5. Commission européenne, « Agriculture in the European Union: Statistics and economic information 2011 », statistiques du boeuf, mars 2012

[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/pdf/d15-0-415\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/pdf/d15-0-415_fr.pdf)

### Afrique australe et de l'Est

6. Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social : sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015 », COM(2012) 6 final/2, 15 février 2012

[http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw\\_strategy\\_19012012\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw_strategy_19012012_fr.pdf)

### Pacifique

7. SPC Land Resources Division, Animal Health and Production, page web

[http://www.spc.int/lrd/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=1&Itemid=22](http://www.spc.int/lrd/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=1&Itemid=22)

8. SPC Land Resources Division, « Livestock production in the Pacific », 21 janvier 2010

[http://www.spc.int/lrd/index.php?option=com\\_content&view=article&id=156:regional-animal-health-and-production-workshop-28th-november-2nd-december-nadi-fiji-islands&catid=7:training-and-workshops&Itemid=22](http://www.spc.int/lrd/index.php?option=com_content&view=article&id=156:regional-animal-health-and-production-workshop-28th-november-2nd-december-nadi-fiji-islands&catid=7:training-and-workshops&Itemid=22)

### About this update

Cette note de synthèse a été mise à jour en juin 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juin 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à

<http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération  
Agricole et Rurale (ACP-EU)  
Postbus 380  
6700 AJ Wageningen  
Pays-Bas  
Tel: +31 (0) 317 467 100  
E-mail: [cta@cta.int](mailto:cta@cta.int) - [www.cta.int](http://www.cta.int)