



L'impact de la nouvelle politique laitière sur la performance globale de la filière lait en Algérie

Malik MAKHLOUF¹, Etienne MONTAIGNE²

¹ Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, Algérie

² UMR MOISA - SupAgro de Montpellier, France

E-mail auteur correspondant : malikmak2010@yahoo.fr

Résumé

La forte volatilité des cours mondiaux a fragilisé la politique laitière algérienne, questionnant l'intervention de l'Etat dans la régulation du secteur. Cette intervention se manifeste à tous les niveaux de la filière tant en aides directes, sous forme de primes, que dans la régulation du prix du lait de base industriel, aliment essentiel de la majorité de la population.

L'objectif de cet article est de démontrer l'adaptation de la nouvelle politique laitière à l'instabilité du marché mondial en accentuant les incitations à la production nationale, en maintenant une politique sociale par le soutien du prix du produit de base. Nous analyserons l'efficacité de ces mécanismes de régulation sur les résultats de la filière lait, c'est à dire sur sa capacité à répondre durablement non seulement aux besoins grandissants du marché local, mais aussi à des prix stables et relativement bas. La conclusion synthétise l'ensemble de ces analyses.

Mots-clés : Politique laitière ; régulation ; performance ; filière locale ; Algérie



L'impact de la nouvelle politique laitière sur la performance globale de la filière lait en Algérie

Introduction

La forte volatilité des cours des matières premières sur les marchés mondiaux, comme l'évoque Grosclaude (2009), a contraint surtout les Etats du Sud de la Méditerranée à réagir pour contenir la hausse des prix des produits alimentaires.

Cette situation relance les débats sur la politique laitière à suivre à l'intérieur de ces pays, gros importateurs comme l'Algérie. En effet, la consommation laitière n'a pas cessé d'augmenter depuis les premières années d'indépendance de ce pays. La croissance démographique, l'urbanisation accélérée et l'augmentation des revenus de la population expliquent en grande partie cette tendance haussière de la consommation. Celle-ci, passe de 35 litres-équivalent-lait par an et par habitant en 1967 à plus de 147 en 2012 (Makhlouf et al., 2015). Au sein des dépenses alimentaires des ménages qui représentent 41,7 % de leur budget en 2013, la part des produits laitiers est passée de 7,5 % des dépenses totales alimentaires en 2000 (Bouazouni, 2008) à 25,7 % aujourd'hui (ONS, 2015), occupant la deuxième place juste derrière la consommation des céréales qui elles représentent 62,9 % du total.

Cependant, les différentes politiques laitières conduites en Algérie depuis l'indépendance, pour faire face à cette forte demande interne, n'ont donné que des résultats mitigés (Makhlouf, 2015). Bien que la progression de l'offre nationale soit significative tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, cette dernière n'a pas réussi à réduire significativement la dépendance alimentaire. Pour preuve, l'approvisionnement du marché national est assuré toujours en grande partie par les importations, qui absorbent annuellement, selon le CNIS (2015), un budget croissant (18,63 % de la facture totale alimentaire en 2014, soit l'équivalent 2,05 milliards de \$).

L'objectif principal de cet article est de démontrer l'adaptation de la nouvelle politique laitière à l'instabilité du marché mondial en accentuant les incitations à la production nationale, en maintenant une politique sociale par le soutien du prix du produit de base tout en favorisant le développement libéral des produits à forte valeur ajoutée.



Afin de procéder à l'examen de cette relation politique - résultats de la filière, il est nécessaire de bien décrire la nouvelle politique laitière mise en place dans un contexte particulier du marché mondial des matières premières. La présentation du bilan laitier nous renseignera sur l'évolution globale de la filière en matière de disponibilité laitière nationale et ses diverses sources, du taux de collecte nationale du lait cru, et de la place du secteur privé dans l'approvisionnement du marché national en produits laitiers. Son examen nous permettra aussi de quantifier tant le chemin parcouru que celui qu'il reste à faire pour atteindre la sécurité alimentaire. Nous présenterons enfin la performance globale de la filière, en nous basant sur l'analyse de l'évolution de quatre indicateurs : (i) le niveau du prix du lait cru payé au producteur, (ii) la disponibilité laitière per capita, (iii) les prix à la consommation du lait standard et des produits laitiers, (iv) l'évolution de l'effectif d'entreprises de transformation laitière au niveau national ainsi que leur capacité de production. La conclusion synthétise l'ensemble de ces analyses.

1. La nouvelle politique laitière appliquée à partir de 2007-2008

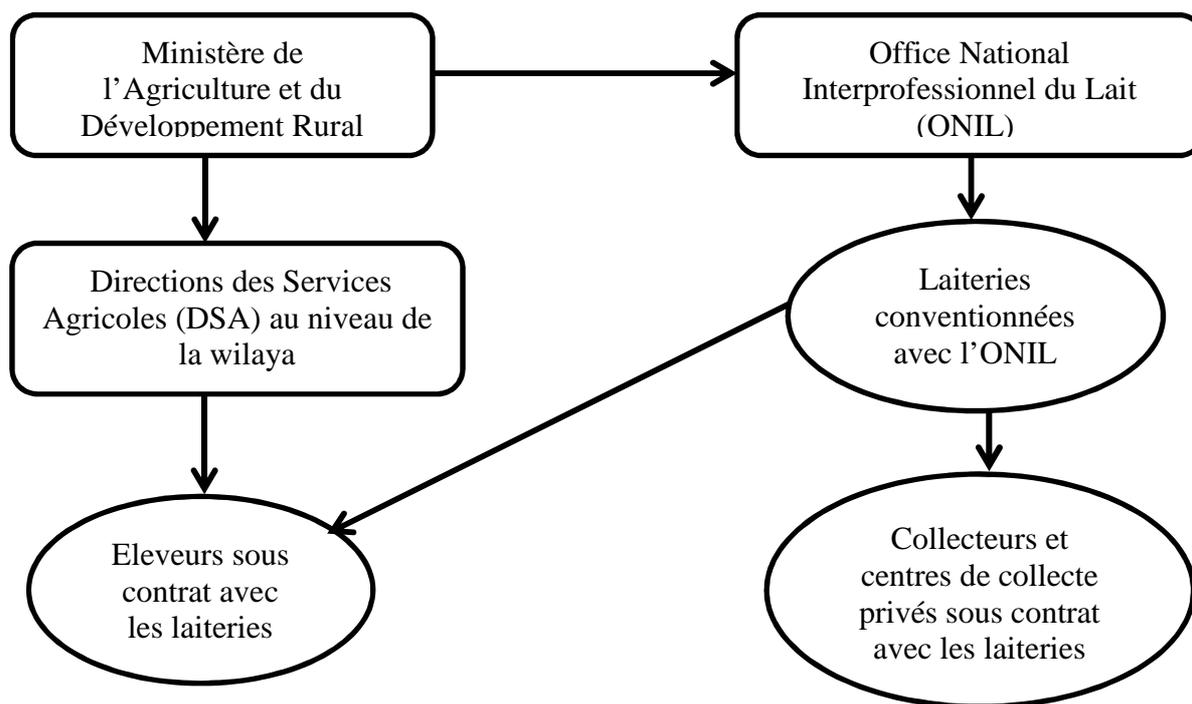
L'Etat a engagé une nouvelle politique laitière sous la contrainte des chocs externes liés à la forte volatilité des cours mondiaux. Cette nouvelle politique devait ainsi renforcer son double objectif de réduction des importations de poudre de lait, politique de sécurité alimentaire, et de développement de la production nationale du lait cru.

A cet effet, l'Etat a activé, à partir de 2008, l'Office National Interprofessionnel du Lait (ONIL). Cet office a la charge de mettre en œuvre un nouveau dispositif laitier accompagné d'un schéma organisationnel de la filière lait au niveau national (Figure 1). Il a pour mission l'organisation, l'approvisionnement et la stabilité du marché national du lait pasteurisé conditionné en sachet, élaboré à partir du seul lait en poudre importé. Il importe, pour le compte de l'Etat, une partie des besoins nationaux sous forme de poudre de lait pour la redistribuer ensuite selon des quotas et des marges fixes aux laiteries (159 DA/kg). De l'autre côté, cet office octroi des primes incitatives, destinées aux acteurs de base de la filière, par l'intermédiaire des laiteries conventionnées. Ces primes touchent essentiellement les acteurs suivants :



- *La prime de production*, concerne tous les producteurs de lait cru de vache et de chèvre, quelle que soit la taille de leur cheptel, afin de les inciter à orienter davantage leur système d'élevage vers la production laitière. Son montant de 12 DA/l représente plus de 40 % du prix de référence du lait cru payé au producteur¹.
- *La prime de collecte*, rémunère la collecte du lait cru (5 DA/l) quel que soit l'agent concerné : l'éleveur (éleveur-collecteur), le collecteur indépendant, le centre de collecte privé et enfin la laiterie collectrice.
- *La prime d'intégration (ou d'incorporation)* de 4 DA/l, est destinée aux transformateurs s'ils incorporent réellement le lait cru dans le processus de fabrication du lait pasteurisé, opération qui reste difficile à contrôler par l'ONIL

Figure 1 - Nouveau schéma d'affectation du budget de l'Etat consacré à la filière lait



Source : Synthèse des auteurs

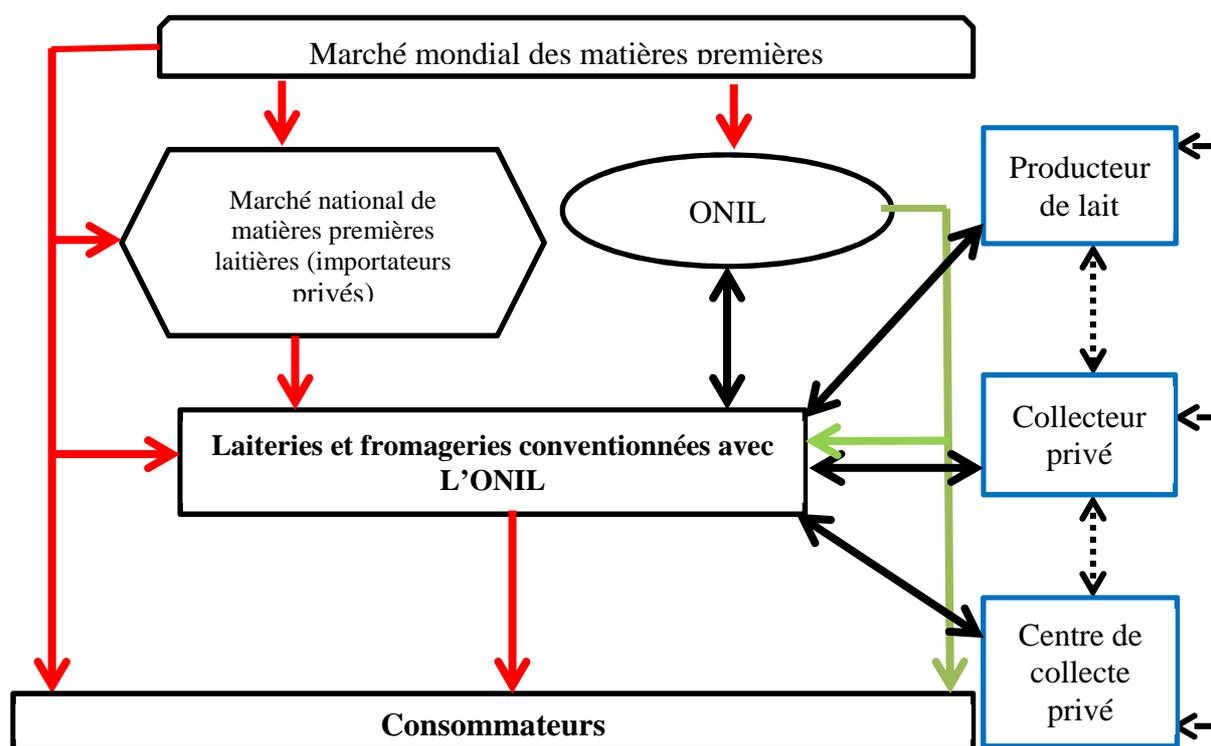
¹ Rappelons que cette prime est versée par l'industriel, ce qui exclue de son bénéfice tous les petits producteurs vendant leur production dans le circuit informel ou l'auto-consommant.



Pour une meilleure stabilisation des transactions laitières au sein de la filière locale, toutes les laiteries conventionnées avec l'ONIL doivent obligatoirement faire des propositions de contrats formels aux éleveurs et aux collecteurs privés. Ces contrats doivent normalement préciser les engagements sur les volumes, la durée du contrat, les caractéristiques des produits à livrer, les critères et les modalités précises de détermination du prix, les modalités de paiement, de révision et de résiliation dudit contrat.

Le resserrement des liens verticaux par des arrangements contractuels entre les principaux acteurs de la chaîne de valeur, associant à la fois une régulation publique et une régulation marchande, fournit *in fine* une configuration toute particulière à cette filière qu'on peut schématiser dans la Figure 2.

Figure 2 - Les principaux modes de coordination dans la filière lait



Source : Synthèse des auteurs

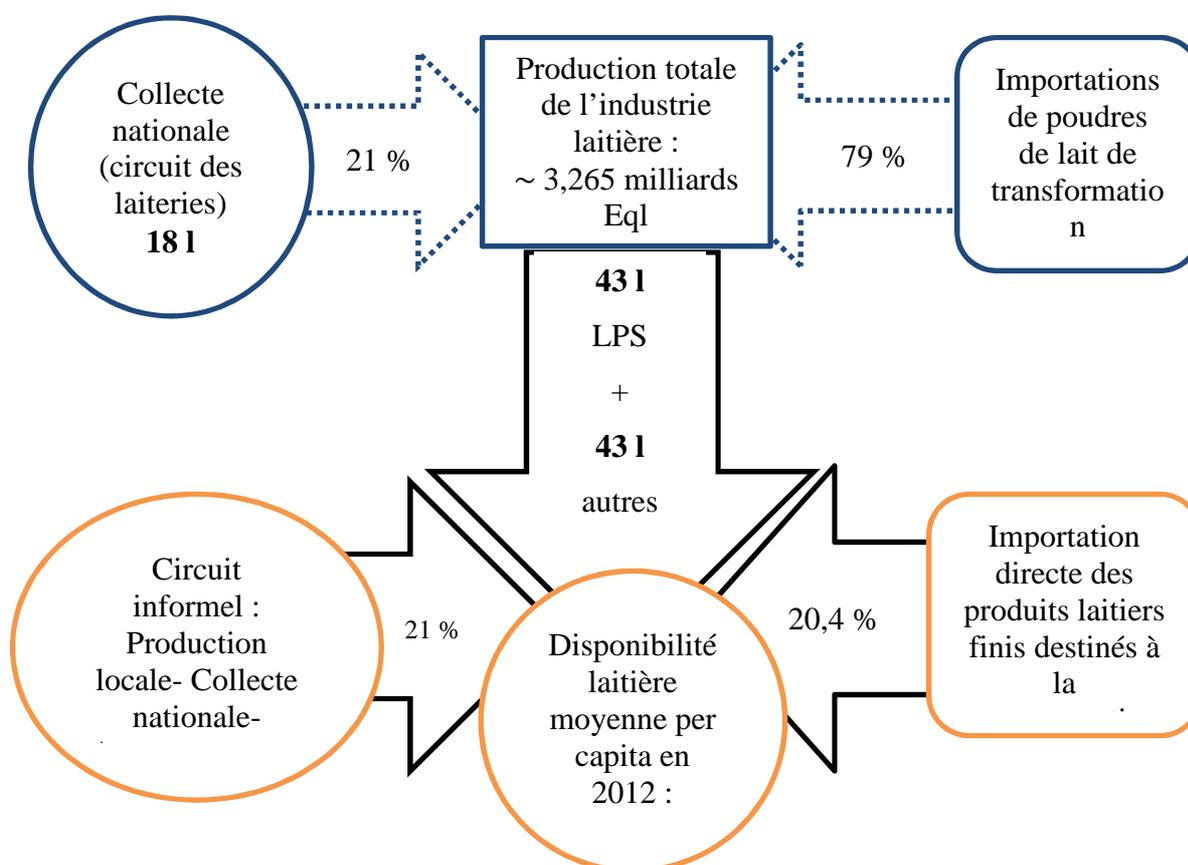
- Légende :**
- Régulation de l'Etat pour le lait pasteurisé (LPS)
 - Coordination par les prix (marché spot) des matières premières
 - Relation contractuelle formelle (contrat écrit) pour le lait cru
 - Relation contractuelle informelle pour le lait cru



2. BILAN LAITIER

Sur les 147 litres de lait consommés en moyenne par chaque personne en Algérie, 31 litres (21 %) sont distribués à travers le circuit informel, 18 litres (12 %) sont collectés par les industriels, et donc 49 litres (33 %) proviennent de la production nationale (Figure 3). Les 98 litres (67 %) restants sont importés, 68 litres (2/3) sous forme de poudre et 30 litres (1/3) sous forme de produits transformés finis. Il faut souligner que la collecte nationale du lait cru de vache (22 % de la production tous ruminants confondus), demeure relativement faible et, par conséquent, une grande partie de la production nationale, environ 38 % du lait cru de vache, passe par le circuit informel qui approvisionne directement le consommateur avec tous les risques d'une dégradation rapide de sa qualité. Le circuit informel ne bénéficie malheureusement pas de la politique laitière.

Figure 3 - Origines des disponibilités laitières pour le consommateur (Eql/hab) en 2012



Source : Synthèse des auteurs



3. Evolution des disponibilités laitières *per capita*

La quasi-stagnation du prix du lait pasteurisé, ajouté à la faible augmentation des prix des autres produits laitiers par rapport à l'ensemble des biens alimentaires (viandes, fruits,...), expliquent en partie la croissance de la demande de ces produits (voir Tableau 1), considérés pour une large population comme des « protéines refuges ».

Tableau 1 - Evolution des disponibilités laitières per capita en Algérie

Années	1967	1995	2000	2004	2005	2009	2010	2011	2012
Equivalent lait/ hab./an	35	115	82,6	110	114	120	135	137	147
Population totale (10 ⁶ hab.)	12,5	28,3	30,0	31,9	32,9	35,4	35,6	36,3	37,9

Source : MADR, 2013.

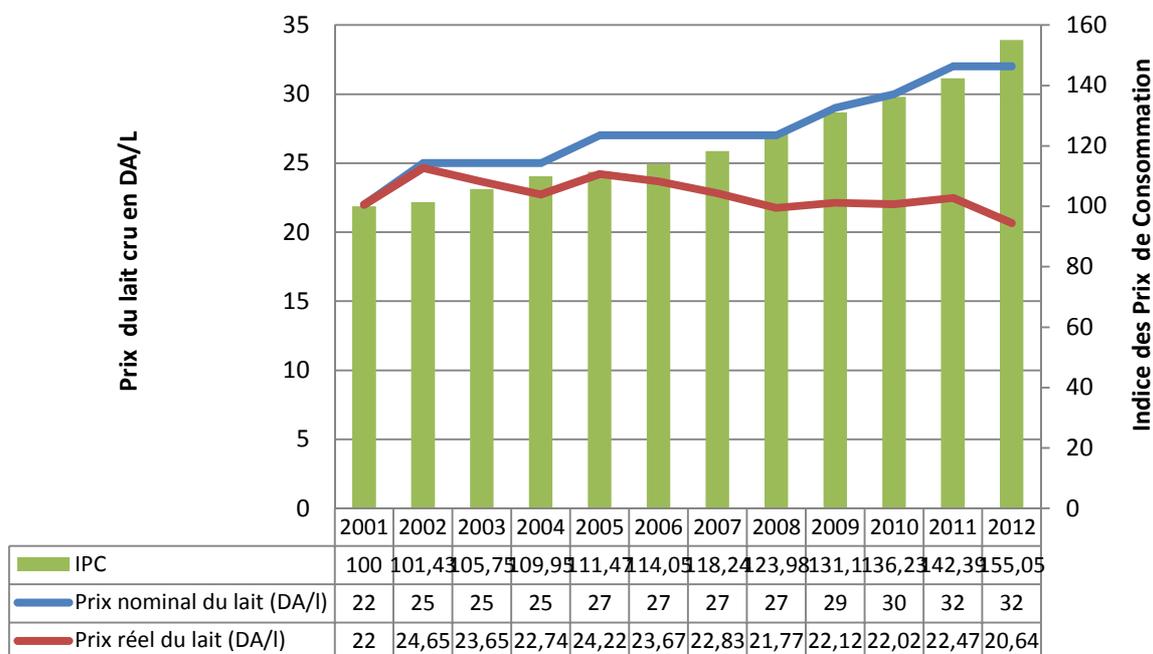
4. Évolution du prix du lait cru a la production

L'analyse, en terme nominal (Dinar² courant), de l'évolution du prix du lait cru a montré une augmentation entre 2001 et 2012, bien que celle-ci, soit en moyenne assez faible (4,54 % par an). Par contre, en terme réel (corrigé de l'inflation), ce prix affiche au contraire une allure négative. Depuis 2002, l'écart entre les deux prix n'a cessé de se creuser au fil des années pour atteindre un niveau assez élevé de 55 % (Graphique 1). Sur toute la période de 2001 à 2012, le prix réel du lait cru payé aux producteurs a perdu annuellement environ de 12 centimes par litre alors qu'en parallèle celui du concentré (granulé composé de maïs et tourteau de soja) augmentait en moyenne de 17 DA/an.

² Le taux de change 2012 (moyenne annuelle) : 1 dollar US =77,55 Dinars Algériens (DA) et 1Euro =102,1627 DA



Graphique 1 - Evolution du prix du lait cru à la production en fonction du taux d'inflation (base 100 = 2001).



Source : Nos propres calculs

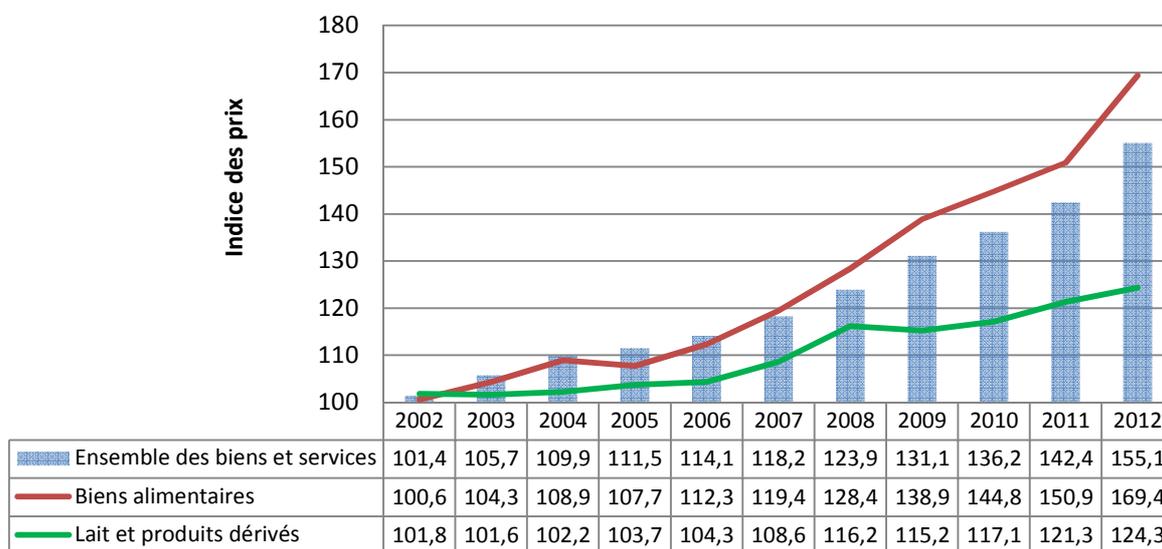
5. Prix à la consommation du lait et des produits laitiers

Hormis le lait pasteurisé (LPS), dont le prix à la consommation est fixé par l'Etat à 25 DA/l depuis 2001, tous les autres produits laitiers, ont connu des augmentations comme le fait ressortir le graphique 2. Celles-ci étaient d'abord faibles entre 2002 et 2006 (0,85 % par an), exceptionnelles en 2008 (6,98 %) et beaucoup moins importantes entre 2009 et 2012 par rapport à l'augmentation des autres biens alimentaires³ (en moyenne 1,7 % pour les produits laitiers contre 7,3 % pour les autres biens alimentaires). Sur toute la période étudiée (2002-2012), l'augmentation moyenne des prix de l'ensemble des produits laitiers est de 2,01 % par an soit presque deux fois et demie moins que la moyenne de l'indice générale des prix alimentaires (4,96 % par an) observé au cours de la même période.

³ En 2012, la flambée des prix des produits agricoles frais a atteint un « pic » de 21,4 % en moyenne annuelle (le prix moyen de la viande ovine progressait de plus de 30,0 %).



Graphique 2 – Indices du prix du lait et des produits laitiers, des autres biens alimentaires et du niveau général des prix (base 100 = 2001)



Source : Réalisé par nos propres calculs.

Il ressort qu'après avoir subi une forte augmentation, en terme nominal et réel, entre 1995 et 2000, le prix réel du lait pasteurisé industriel (LPS), payé par le consommateur, va en diminuant de 2002 jusqu'à 2012, contrairement à tous les autres produits laitiers et alimentaires. Le prix réel du lait LPS en 2012 est de 16,5 DA/l (en DA 2001).

Paradoxalement, cette diminution constante de ce prix n'a pas entraîné une forte demande sur ce produit, confortant ainsi le caractère d'inélasticité de cette dernière. Entre 2000 et 2012, le niveau de la consommation de ce produit non substituable n'a que légèrement augmenté, passant de 34,2 litres par habitant à 43 litres (soit une croissance annuelle de 2,2 %).

Corrélativement, la part du lait pasteurisé dans la structure globale de la consommation des produits laitiers, a considérablement diminué au profit des autres produits laitiers de forte valeur ajoutée dont les prix de vente sont totalement libres sur le marché et qui affichent souvent une tendance haussière. De 2000 à 2012, la part du LPS est passée, en volume, de 41,4 % du total de la consommation laitière à moins de 30 %.



6. L'évolution de l'industrie de la transformation laitière

L'industrie laitière se distingue par un marché en croissance constante. Son activité a progressé de façon continue au rythme élevé de 9,2 % / an (Kaci, 2007). Ces capacités de production étaient à peine de 30 millions de litres /an, dans les premières années de l'indépendance. Actuellement, elles ont atteint une production totale d'environ 3,265 milliards de litres Eql, soit 86 litres sur les 147 litres consommés (Tableau 2), ce qui représente 58,5 % des disponibilités laitières du pays.

Il faut savoir aussi que cette production industrielle n'est assurée que grâce aux fortes importations de poudre de lait de transformation à hauteur de 79 % (68 / 86 litres) alors que la collecte du lait cru local ne constitue qu'un faible appoint (18 / 86 litres, soit 21 %) pour les besoins totaux en matière première de l'industrie laitière.

Tableau 2 - Evolution de la production industrielle en lait et produits laitiers en Algérie

	1967	1988	2000	2004	2012
Nombre d'entreprises laitières	03	11	40	139	177
Production industrielle réelle (10 ⁶ litres/ an)	30,7	1 280	1 415	2 100	3 292
Production industrielle /nombre d'habitants (Eql/hab.)	2,5	53	47	45	86

Source : de 1967 à 2004 Kaci et al. (2007) ; 2012 par nous-même.

Contrairement au secteur public, représenté par le groupe GIPLAIT⁴, le secteur privé est particulièrement actif dans la fabrication de produits laitiers à forte valeur ajoutée (soit une part de 69,4 % du marché national contre une part de 30,6 % du marché LPS). Le volume global de sa production, multiplié par 8 entre 2004 et 2012, est estimé à 2,170 milliards de litres Eql, soit environ 39 % des disponibilités laitières nationales (soit 57/147 litres Eql/hab). Ainsi, il ne détient que 40,6 % des parts du marché en lait pasteurisé et subventionné, mais 92,3 % des parts du marché national en autres produits laitiers.

⁴ Le Groupe Industriel de Production de Lait (GIPLAIT) regroupe les 16 laiteries du secteur public.



De plus, ce secteur est très actif dans la mise en place de réseaux et de centres de collecte plus dynamiques qui lui assurent le ramassage de 438 millions de litres en 2012, soit 64 % du total national.

7. Le coût budgétaire lié à la politique laitière

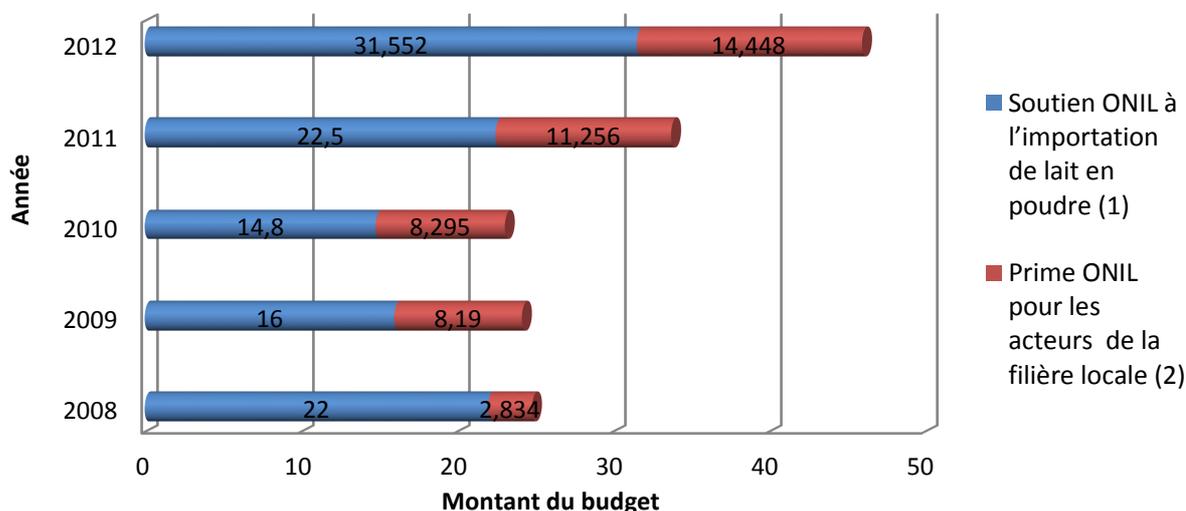
Concernant le montant total des subventions accordées à la filière lait, celui-ci s'élève seulement à 46 milliards de DA en 2012 (~ 460 millions d'euros, soit 12 €/hab./an) ce qui représente une part de 15 % du budget de l'Etat consacré à l'alimentation, soit 0,28 % du PIB (0,64 % des dépenses totales budgétaires de l'Etat). En outre, cette enveloppe budgétaire laitière est répartie entre le soutien à l'importation de la poudre de lait de transformation (31,6 milliards de DA, soit 68,7 % du total), destinée aux laiteries pour la production exclusive de lait pasteurisé LPS, ainsi que le développement de la production nationale du lait cru par l'octroi des différentes primes, destinées aux acteurs de base de la filière locale (14,4 milliards de DA, soit 31,3 % du total).

Rapporté à la population totale, le budget moyen, consacré par l'Etat à la politique laitière, est tout à fait négligeable comparativement au budget total alimentaire. En 2012, celui-ci, était de 3,30 DA/hab./j (soit ~ 0,4 % du PIB/hab./an) alors que celui du budget alimentaire total était en moyenne de 22,80 DA/hab./j (soit ~ 2,6 % du PIB/hab./an) donnant ainsi un rapport budgétaire de un sur sept. Rapporté aussi à la production industrielle d'un litre de lait pasteurisé, le budget moyen nécessaire à sa fabrication (subvention à l'importation et primes incitatives) s'élève à 31 DA/l en 2012. Sans l'intervention de l'Etat sur le prix de consommation du lait pasteurisé, le calcul de celui-ci atteindrait 56 DA/l alors qu'il est fixé à 25 DA/l à la consommation (soit une subvention de 55 %).

Pour ce qui est des primes destinées aux acteurs de la filière (éleveurs, collecteurs et transformateurs), leurs montants totaux sont passés de 2,834 milliards de DA en 2008 à 14,448 milliards de DA en 2012, soit 410 % d'augmentation en cinq ans (Graphique 3).



Graphique 3 - Evolution du budget total de l'ONIL alloué à la filière lait (milliards de DA)



Source : Auteurs à partir des données de l'ONIL (2013) et du MADR (2013)

Cette augmentation n'est pas le résultat du seul gain de productivité des systèmes d'élevage et encore moins d'une forte amélioration du taux de collecte nationale du lait cru. Elle est due plutôt à une revalorisation des primes destinées aux acteurs de base à partir de 2009 à laquelle s'ajoute le nombre grandissant de nouveaux acteurs de la filière qui adhèrent au dispositif de l'ONIL (voir Tableau 3).

Tableau 3 - Evolution du nombre de contrats établis entre les acteurs de base de la filière

	2008*	2009	2010	2011	2012
Éleveurs- laiteries dont :	13 000	14 300	18 500	25 300	32 000
Nombre de vaches laitières	91 000	100 100	130 000	185 290	227 000
Collecteurs privés – laiteries	460	600	850	1 011	1 218
Laiteries conventionnées avec l'ONIL	74	90	114	135	177

Source : ONIL, 2013.



Conclusion

Analysée sur longue période, la politique laitière a clairement affiché sa priorité : la satisfaction à bas prix d'une partie significative des besoins en protéines d'une population croissante émigrant vers les villes. Le rôle de l'industrie laitière était donc principalement de reconstituer, de conditionner et de redistribuer le lait issu de la poudre importée. L'attention croissante portée à la sécurité alimentaire et à la charge budgétaire de ces importations a amené l'Etat à développer une politique favorable à la croissance de la production locale et de sa collecte. Cette politique basée sur des aides aux différents niveaux de la filière, s'est appuyée sur le tissu industriel garant de la qualité sanitaire du lait collecté. Force est de constater que malgré un succès certain, une part significative de la production (~38 %) n'est pas collectée vers l'industrie, mais reste distribuée par le circuit qualifié d'informel.

Du point de vue du consommateur et de la politique sociale, la politique laitière est cohérente avec les lois tendancielles de la consommation alimentaire qui décrivent le remplacement progressif des biens de première nécessité par des biens de confort au fur et à mesure de la croissance des revenus. Elle permet aux revenus modestes de se nourrir à prix réel décroissant et laisse le marché déterminer le prix des produits laitiers transformés à plus forte valeur ajoutée, en l'absence de subventions. La politique laitière est ainsi conforme à la politique sociale.

Enfin, l'ensemble des choix réalisés pour la politique laitière représente un compromis contraint mais pertinent : assurer la satisfaction des besoins de base de la population, bénéficier de l'avantage comparatif du prix mondial, mais désormais volatil et à la hausse, développer la production intérieure dans un souci de sécurité alimentaire, de développement territoriale et de maintien d'emplois ruraux. Le débat porte principalement sur le dosage relatif de ces différents leviers et en conséquence sur la définition de ses bénéficiaires.



Bibliographies

Bouazouni O. (2008), « *Etude d'impact des prix des produits laitiers alimentaires de base sur les ménages pauvres Algériens* », Programme Alimentaire Mondial (PAM), 93 p.

Centre National de l'Information et des Statistiques (2015), « *Statistiques du commerce extérieur de l'Algérie* », Ministère des finances, Direction Générale des Douanes, 18p.

Grosclaude J.-Y. (2009), « *Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord* », CIHEAM, p. 5-6. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches ; n. 64).

Kaci M. et Sassi Y. (2007), « *Rapport sur les industries laitières et des corps gras* », Recueil des fiches sous sectorielles, EDPme, p.7- 45.

MADR (2013), *Commerce extérieur agricole, période 2000 - 2012*.

Makhlouf M. (2015), « *Performance de la filière laitière locale par le renforcement de la coordination contractuelle entre les acteurs : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou – Algérie* », Thèse de Doctorat, Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, 345p.

Makhlouf M., Montaigne E. et Tessa A. (2015), « *La politique laitière algérienne : entre sécurité alimentaire et soutien différentiel de la consommation* », NEW MEDIT, Vol 14, n°1, pp.12-23

Office National Interprofessionnel du Lait (2013), *Bilan annuel d'activité*, Cellule de communication.

Office National des Statistiques (2015), *Premiers résultats de l'Enquête Nationale sur les Dépenses de Consommation et le Niveau de Vie des Ménages 2011*, 20p.