

Tiré – à – part

Daniel-Mercier Guoin

- La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale

NEE n°24, décembre 2005, pp. 99-133

Résumé

Dans un contexte d'ouverture des marchés et de remise en cause des outils d'intervention de l'État en agriculture, cet article s'intéresse à analyser les différents systèmes de régulation du secteur laitier qui sont mis en œuvre dans les principales économies laitières des pays développés (Canada, États-Unis, France, Pays-Bas, Australie et Nouvelle-Zélande) et de discuter leurs avantages et inconvénients respectifs. À la suite d'une analyse de la performance comparée des systèmes de régulation, l'auteur conclut que le système de gestion de l'offre au Canada est celui qui stabilise le mieux les prix à la production à un niveau généralement supérieur à ce qui a cours dans les autres pays analysés. Paradoxalement, c'est dans les pays où il y a gestion de l'offre, Canada, France et Pays-Bas, que les prix à la consommation ont le moins augmenté au cours de la période d'observation, au bénéfice donc des consommateurs nationaux de produits laitiers. Quant aux coûts budgétaires par tonne de lait produit, ils sont les plus faibles en Nouvelle-Zélande, puis au Canada alors que c'est dans l'Union européenne qu'ils sont les plus élevés. Finalement, à la suite de ces constats, l'auteur questionne la finalité d'une remise en cause de la gestion de l'offre dans le secteur laitier. Son analyse le conduit à conclure que la gestion de l'offre dans le secteur laitier est un système de régulation toujours pertinent.



Direction des Politiques Economique et Internationale

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective,
des Études et de l'Orientation

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Directeur de la publication : Jean-Marie AURAND, DPEI

Rédacteur en chef : Bruno VINDEL, DPEI

Secrétariat : Nancy DIOP, DPEI

Membres du comité de rédaction :

Éric BARDON, DICOM

Frédéric UHL, DPEI

Philippe BOYER, SG-DAFL

Bernard DECHAMBRE, DPEI

Alain BLOGOWSKI, DGAL

Jacques LOYAT, DGER

Sylvain MOREAU, SG-SCEES

Laurent PIET, DPEI

Nathanaël PINGAULT, DGFAR

Évelyne SIROTA, SG-DAFL

Composition : DPEI/SSAI/SDEPEO

Impression : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE COMPARÉE
DES SYSTÈMES DE RÉGULATION DU SECTEUR LAITIER
UNE ANALYSE INTERNATIONALE**

Daniel-Mercier GOUIN

Professeur et Directeur du Groupe de recherche
en économie et politique agricoles (GREPA) de l'Université Laval à Québec

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Dans un contexte d'ouverture des marchés et de remise en cause des outils d'intervention de l'État en agriculture, cet article s'intéresse à analyser les différents systèmes de régulation du secteur laitier qui sont mis en œuvre dans les principales économies laitières des pays développés (Canada, États-Unis, France, Pays-Bas, Australie et Nouvelle-Zélande) et de discuter leurs avantages et inconvénients respectifs.

La présentation des différentes politiques encadrant le secteur laitier, ainsi que leurs évolutions respectives dans une perspective historique, dans les pays étudiés, permet de mieux comprendre les dispositifs observés aujourd'hui. Si le Canada et l'Union européenne maintiennent une gestion stricte de l'offre par un système de quota, les États-Unis ne procèdent, quant à eux, à aucun contingentement de la production mais ont eux aussi recours à différentes formes de soutien des prix au producteur ; dans ces trois pays, différents mécanismes permettent une plus ou moins grande différenciation des prix selon le type de débouché du lait, ainsi qu'une péréquation plus ou moins poussée entre producteurs.

Pour leur part, alors qu'elles avaient elles aussi recours à différentes formes d'encadrement du secteur (monopole d'État en Nouvelle-Zélande, quotas de production, différenciation et péréquation des prix en Australie), la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont récemment fait le choix d'une libéralisation poussée de ce secteur, au milieu des années 1980 pour la première, en 2000 pour la seconde. En Australie, le changement de politique a essentiellement consisté en un accompagnement de la restructuration du secteur par la mise en place de programmes transitoires, d'ajustement structurel, de facilitation de la cessation d'activité laitière et de diversification économique. En Nouvelle-Zélande, l'auteur souligne que la coopérative issue du démantèlement du « Dairy Board », bien que de statut privé, possède toujours un pouvoir de marché proche de celui de l'ancienne entreprise commerciale d'État.

Les performances respectives de ces différents systèmes de régulation sont ensuite comparées selon quatre dimensions : évolution de la production et du prix payé au producteur (en niveau et en stabilité) ; évolution de la consommation per capita et du prix payé par le consommateur ; transformation et distribution laitière ; coût budgétaire associé. À la suite de cette analyse, l'auteur conclut que le système de gestion de l'offre au Canada est celui qui stabilise le mieux les prix à la production, à un niveau en outre généralement supérieur à celui ayant cours dans les autres pays analysés. Paradoxalement, par rapport à ce que laisserait attendre la théorie économique, c'est dans les pays où existe une gestion de l'offre – Canada, France et Pays-Bas – que les prix à la consommation ont le moins augmenté au cours de la période d'observation, au bénéfice donc des consommateurs nationaux de produits laitiers. Quant aux coûts budgétaires par tonne de lait produit, ils sont les plus faibles en Nouvelle-Zélande, puis au Canada alors que c'est dans l'Union européenne qu'ils sont les plus élevés.

Fort de ces constats, l'auteur s'interroge finalement sur le bien-fondé d'une remise en cause de la gestion de l'offre dans le secteur laitier et conclut pour sa part que ce mode de gestion est un système de régulation toujours pertinent.

LP

LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE COMPARÉE DES SYSTÈMES DE RÉGULATION DU SECTEUR LAITIER UNE ANALYSE INTERNATIONALE

INTRODUCTION

Problématique

Dans un contexte de libéralisation des marchés des produits agricoles, les systèmes de régulation du secteur laitier en vigueur dans la plupart des pays développés suscitent débat. En effet, les barrières aux importations requises pour maintenir en place ces systèmes de régulation apparaissent tout à fait contradictoires avec un objectif avoué de libéralisation des échanges de produits agricoles. En fait, à la suite de l'accord de l'Uruguay Round, force est de constater que les principaux pays développés producteurs de lait à l'échelle mondiale ont jugé que leurs secteurs laitiers respectifs étaient suffisamment « sensibles » pour justifier le maintien de barrières tarifaires élevées comme le montre le Tableau 1. On peut y constater que, pour la plupart des pays qui sont d'importants producteurs de produits laitiers, bien que les niveaux relatifs des tarifs puissent varier quelque peu, ils ont été en fait fixés de manière à assurer qu'à peu près aucun produit ne pourrait pénétrer le marché intérieur. Même réduits¹ d'un minimum de 15 % dans la période de mise en œuvre de l'Uruguay Round, ces tarifs continuent de jouer leur rôle d'obstacle quasi total à l'importation de produits laitiers. D'ailleurs en 2000, l'OCDE estimait que les tarifs appliqués à l'importation de produits laitiers variaient en moyenne de 121 % pour le fromage à 370 % pour le beurre² (OCDE 2001, p. 223).

Il est important de noter que parmi ces pays, seuls les États-Unis ne disposent pas d'un système de gestion de l'offre par contingentement. Cela ne les dispense pas d'appliquer des tarifs élevés pour protéger leur système de régulation du secteur laitier, système de régulation qui ne relève pas, là non plus, de la seule loi du libre marché. En fait, à l'échelle internationale, le seul joueur majeur sur le marché international des produits laitiers dont les producteurs ne bénéficient plus d'aucun soutien gouvernemental direct est la Nouvelle-Zélande. Ce pays pratique une production laitière extensive à des coûts de production qui défient littéralement toute concurrence, un modèle de production qui n'est pratiquement pas reproductible dans les autres grandes économies laitières, à l'exception peut-être de l'Australie. Malgré cela, les producteurs laitiers néo-zélandais ont bénéficié jusqu'à tout récemment d'une entreprise étatique de commercialisation, le New Zealand Dairy Board, qui disposait d'un monopole à l'exportation de leurs produits laitiers. Ce monopole a été privatisé, mais la coopérative laitière qui l'a remplacé, Fonterra, bénéficie toujours d'un monopole de fait à l'exportation des produits laitiers néo-zélandais.

¹ La réduction de ces tarifs devait être en moyenne de 36 % pour l'ensemble des lignes tarifaires mais d'un minimum de 15 % pour chaque produit. Pour les produits « sensibles », les pays avaient donc le loisir de choisir le niveau minimal de réduction de 15 %.

² Il s'agit des tarifs sur les produits hors contingents, c'est-à-dire qui sont appliqués par plusieurs pays sur les importations au-delà de l'accès minimum garanti à leur marché national.

Tableau 1 – *Tarifs à l'importation des produits laitiers appliqués par divers pays au début de la mise en œuvre de l'accord sur l'agriculture de l'Uruguay*

Canada	240 à 350%
Union européenne	1 485 écus par tonne de poudre de lait écrémée (PLÉ) 3 456 écus par tonne pour le fromage frais
Finlande	245 à 566%
Norvège	275 à 461%
Suisse	300 FS par tonne pour les fromages à pâte molle 3 100 à 19 320 FS par tonne pour les autres produits laitiers
États-Unis	1 018 \$ US par tonne pour la poudre de lait écrémée (PLÉ) 2 208 \$ US par tonne pour les fromages du type Suisse et Emmenthal

Source : GATT 1994

Par conséquent, il faut comprendre qu'en matière de régulation des marchés laitiers, l'interventionnisme est la règle plutôt que l'exception. La régulation par la gestion de l'offre sous la forme d'un contingentement strict de la production est le système le plus répandu dans les pays développés.

Objectifs

Dans ce contexte, l'objectif principal de cet article est d'analyser les différents systèmes de régulation du secteur laitier qui sont mis en œuvre dans les principales économies laitières des pays développés (Canada, États-Unis, France, Pays-Bas, Australie et Nouvelle-Zélande) et de discuter leurs avantages et inconvénients respectifs.

Afin d'atteindre l'objectif visé, l'article est divisé en deux étapes. Tout d'abord, il apparaît pertinent d'expliquer les principaux fondements des systèmes de régulation appliqués dans les pays analysés. Ensuite, la deuxième étape s'attarde à analyser la performance économique, sur une base comparée, des différents systèmes de régulation du secteur laitier qui sont réellement utilisés dans les divers pays développés. Cette analyse aborde la question des niveaux et de la variabilité des prix à la production et à la consommation, la question de la transmission des prix qui y est liée, la performance relative du secteur de la transformation laitière et, finalement, le coût budgétaire de la régulation du secteur laitier.

LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE RÉGULATION DU SECTEUR LAITIER

Les modalités de l'intervention de l'État en agriculture, dans leurs principes et dans leurs grandes lignes, ne sont pas propres à un pays ou une région en particulier. Au contraire on les retrouve dans la quasi-totalité des agricultures des pays occidentaux avec des spécificités qui tiennent compte des particularités de chacun des pays. Ces formes de régulation de l'agriculture sont apparues de manière quasi simultanée dans ces pays soit au moment de la crise économique des années 30 soit après la Seconde Guerre mondiale pour répondre à des problèmes communs des agricultures de ces pays. Ce consensus sur la nécessité d'une intervention spécifique de l'État en agriculture était tel que jusqu'à une époque très récente, soit jusqu'à l'Uruguay Round,

toutes les négociations du GATT antérieures avaient entériné « l'exception agricole », c'est-à-dire la reconnaissance du fait que l'agriculture devait faire l'objet d'un traitement spécial³.

Et même si l'Uruguay Round a traité de la libéralisation du commerce des produits agricoles au même titre que diverses négociations précédentes avaient traité du commerce des matières premières ou des biens industriels, l'accord qui en a résulté en 1994 n'a pas conduit pour autant au démantèlement de la politique agricole des pays développés. Par exemple, le soutien annuel direct de l'agriculture aux États-Unis a dépassé les 20 milliards de \$ US de 1999 à 2001⁴, surpassant ainsi le sommet précédent qui était de 16,7 milliards de \$ US en 1987. Le nouveau Farm Bill d'une durée de six ans, le Farm Security and Rural Investment Act of 2002, se trouve à pérenniser de tels niveaux de soutien (Ray et al. 2003, p. 42), éventuellement jusqu'à son échéance en 2007. L'Union européenne qui a adopté en 2003 une nouvelle réforme de sa politique agricole commune, bien que modifiant les modalités de l'intervention en agriculture, n'en maintient pas moins des mécanismes de soutien et de protection des revenus de ses producteurs agricoles.

En matière de soutien au secteur agricole, l'intervention de l'État peut prendre théoriquement plusieurs formes. À la limite, un État pourrait choisir de laisser au seul jeu du marché l'évolution des prix agricoles et donc des revenus des producteurs agricoles; ce n'est pas la situation la plus courante dans les pays développés. À peu de chose près, c'est tout de même le cas de la Nouvelle-Zélande où les programmes d'intervention gouvernementaux ont été rapidement démantelés à partir de 1984. Mais pour les autres pays développés, les programmes de soutien au secteur agricole sont toujours présents, à des degrés divers, et peuvent prendre trois formes principales : le soutien des prix, le soutien des revenus, le soutien des revenus déliés (ou découplés)⁵. Dans le secteur laitier, les systèmes de régulation en vigueur dans les différents pays analysés relèvent davantage des deux premières formes soit, le soutien des prix et le soutien des revenus, comme nous le verrons maintenant.

La politique laitière canadienne

La politique laitière canadienne a été progressivement développée dans le cadre du Plan national de commercialisation du lait en vigueur depuis 1971. Pendant longtemps, cette politique laitière s'est articulée autour de quatre principes de base :

- le quota global canadien est établi en fonction de la demande totale en matière grasse du lait ;
- les producteurs sont responsables financièrement de l'exportation des produits laitiers en surplus des besoins canadiens ;

³ Bien que le Kennedy Round (1964-1967) et le Tokyo Round (1973-1979) aient traité de la question agricole, les résultats de la négociation ont été limités à une réduction des tarifs douaniers, sans remettre en question les barrières non-tarifaires, les quotas d'importation existants (Rainelli 2002, pp. 54-61) et les « waivers » dont bénéficiaient les États-Unis, c'est-à-dire « une dérogation temporaire à l'application des règles du GATT sur le commerce agricole » (Parent 2000, p. 521).

⁴ Après une baisse à un peu plus de 10 milliards de \$ US en 2002, le USDA prévoit atteindre à nouveau les 20 milliards de \$ US de soutien direct en 2003 (<http://www.ers.usda.gov/Data/FarmIncome/finfidmu.htm>, consulté le 13 janvier 2004).

⁵ Le soutien des prix concerne les mesures qui ont pour effet de modifier le prix de marché obtenu par les producteurs agricoles, notamment par le contrôle des importations et le contingentement de la production. Le soutien des revenus consiste à laisser le prix de marché se former selon l'offre et la demande et par la suite à compenser les producteurs par un paiement direct (deficiency payment) versé généralement par unité produite (cf. notamment Hathaway 1968, pp. 260 et 333 et Knutson et al 1983, pp. 228-229).

- la fixation du prix d'objectif ou prix cible du lait de transformation à la production est fonction des coûts de production ;
- le paiement d'une subvention directe à la production du lait de transformation qui permettait de réduire le prix de soutien des produits laitiers et donc les prix à la consommation.

En fait, seul le dernier élément de la politique laitière a été éliminé. Alors que les revenus des producteurs laitiers étaient déterminés à la fois par une politique de soutien des prix et un paiement direct, ce dernier élément a été progressivement aboli sur une longue période. Dès 1975, la subvention directe était fixée à un niveau de 6,03 \$/hl et a été maintenue à ce niveau jusqu'en 1993. C'est donc dire qu'en termes relatifs, le niveau de la subvention diminuait puisque en 1975, l'importance de la subvention était de 24,1 % du prix du lait et en août 1993, elle n'était plus que de 11,8 % du prix du lait. À compter de 1994, les autorités gouvernementales ont annoncé une réduction progressive de cette subvention qui a été complètement éliminée au 31 janvier 2002. Depuis cette date, la composante du soutien des revenus de la politique laitière canadienne a complètement disparu, les revenus des producteurs provenant maintenant entièrement du marché.

En ce qui concerne la fixation des prix en fonction des coûts de production, bien qu'il existe un différend avec le syndicalisme agricole sur le niveau effectif des prix de soutien décrété par la Commission canadienne du lait (CCL) et du prix cible aux producteurs qui en résulte, à savoir s'il couvre adéquatement les coûts de production du lait, le principe général est resté en vigueur. Cela a impliqué que les diminutions successives de la subvention directe à la production ont été compensées par une hausse correspondante des prix de soutien du lait.

Quant aux deux autres principes, ils ont comme conséquence que le Canada n'est qu'un exportateur marginal de produits laitiers sur le marché international. Le Canada dispose de quelques accès privilégiés pour de faibles contingents tarifaires d'importation de fromages sur les marchés du Royaume-Uni et des États-Unis. De plus, l'autosuffisance en matière grasse du lait implique un surplus structurel de poudre de lait écrémé qu'il est nécessaire d'écouler soit par des utilisations à rabais sur le marché intérieur soit par des exportations à perte sur le marché international, en conformité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce⁶. Dans les deux cas, les autorités gouvernementales ne financent pas cet écoulement à rabais de produits laitiers. Ce sont donc les producteurs eux-mêmes, auparavant par un système de retenues sur le paiement du lait à la production, maintenant par une discrimination des prix, qui supportent le coût de cet écoulement. Il est important de noter que ce coût n'est pas répercuté dans les modalités de calcul du coût de production qui servent de référence à l'établissement du prix de soutien des produits laitiers; dans le cas contraire, cela reviendrait à faire supporter le coût d'écoulement des excédents par les consommateurs de produits laitiers ou par les autres intervenants de la filière sur le marché national.

Étant donné le partage des juridictions entre les différents paliers de gouvernement, c'est au niveau canadien que s'établit le partage du marché entre les provinces, chaque province détenant une part du quota global fonction en majeure partie de son historique de production au moment de la mise en place des quotas. Par contre, la répartition du quota à produire individuellement entre chaque producteur relève de règles propres à chacune des provinces.

⁶ L'OMC a d'ailleurs déclaré non conforme les tentatives qui ont été faites au Canada d'instaurer un système de double prix du lait permettant aux producteurs laitiers de s'engager individuellement dans le cadre de contrats avec des entreprises de transformation pour assurer un certain développement d'une activité à l'exportation.

Cela dit, dans toutes les provinces, le marché des quotas s'est progressivement imposé comme mode de transfert des quotas entre producteurs⁷.

Pour ce qui est de la fixation du prix réel à la production, elle relève aussi du palier provincial de gouvernement. Le prix à la production est négocié entre le syndicalisme agricole et les industriels laitiers sur la base du prix cible décrété par la Commission canadienne du lait. Les autorités gouvernementales de tutelle n'interviendront que si la négociation échoue, exerçant alors leurs prérogatives de conciliation ou d'arbitrage selon les cas. Dans la plupart des provinces, c'est le cas notamment au Québec et en Ontario qui produisent 70 % de la production laitière canadienne, deux principes généraux gouvernent la mise en marché du lait de la ferme vers les transformateurs. Le premier est un système de discrimination de prix en ce sens que les acheteurs paient un prix du lait d'autant plus élevé qu'ils fabriquent des produits plus rémunérateurs sur le marché tels le lait de consommation et les produits frais (yogourt, desserts lactés, crème glacée). Pour maximiser la recette des producteurs et assurer que le marché soit continuellement approvisionné en produits frais, les usines qui fabriquent les produits les plus rémunérateurs, notamment le lait de consommation, sont approvisionnées en priorité. Ces deux éléments sont complétés par un mécanisme de péréquation des prix entre les producteurs, c'est-à-dire que tous les producteurs reçoivent un même prix moyen pour le lait produit dans les limites de leur quota individuel de production, quelle que soit l'utilisation qui est faite de leur lait par l'usine qui le reçoit. Ce dispositif est élargi depuis quelques années par une mise en commun des recettes entre certaines provinces, ce qui conduit à l'établissement d'un prix moyen à la production identique pour les producteurs des provinces participantes.

Un tel système de négociation des prix et de paiement du lait n'est pas directement tributaire du maintien ou non de la politique de contingentement de la production⁸. Si l'appareil législatif permettant l'organisation du marché est maintenu, l'abandon de la politique de soutien des prix aurait pour effet de changer la base de référence pour la négociation du prix à la production⁹. Mais il est bien entendu que la politique de soutien des prix confère une stabilité à l'ensemble du système de mise en marché et notamment aux prix qui y ont cours.

Dans l'ensemble, le système de régulation en vigueur dans le secteur laitier au Canada met en œuvre les mécanismes requis pour assurer aux producteurs laitiers un niveau de rémunération explicitement défini et obtenu directement par le prix reçu à la production. Mais également, ce système de régulation se fait dans un cadre budgétaire parfaitement contrôlé et prévisible, avec des dépenses de fonds publics pratiquement nulles depuis 2002¹⁰. Les mécanismes de gestion de l'offre permettent aussi d'assurer que l'équilibre de l'offre et de la demande s'exerce essentiellement sur le marché intérieur, l'exportation de produits laitiers sur le marché international étant très marginale et ne bénéficiant pas de dépenses directes de fonds publics.

⁷ Il existe deux façons d'acquérir du quota : premièrement, sur un marché centralisé où le quota peut être acheté ou vendu seul; deuxièmement, en acquérant une exploitation entière avec tous ses actifs, y compris le quota. Il est à noter que dans ce dernier cas, le transfert d'une exploitation laitière des parents vers les enfants comporte souvent un don important plus ou moins équivalent à la valeur du quota.

⁸ Un système similaire est en vigueur aux États-Unis même si la production laitière n'y est pas contingentée.

⁹ L'organisation de la mise en marché du porc au Québec le démontre. Cette production évolue dans un marché ouvert et les mécanismes de détermination des prix s'appuient entre autres sur le prix de référence du marché des États-Unis.

¹⁰ En fait, ce mode de régulation ne comporte plus de subventions directes mais les producteurs laitiers reçoivent toujours certaines subventions par l'intermédiaire de programmes agricoles généralement disponibles à l'ensemble des producteurs agricoles.

Le soutien des prix aux États-unis

La politique laitière des États-Unis comprend principalement deux mécanismes de régulation économique : les Milk Marketing Orders qui datent des années 30 et un programme de soutien des prix permanent instauré par le Farm Bill de 1949 (Manchester et Blayney 2001, p. 4). Le programme de soutien des prix permet au gouvernement, au travers de la Commodity Credit Corporation (CCC), d'acheter des produits laitiers transformés¹¹ lorsque le prix du marché intérieur descend sous les niveaux de soutien prédéterminés. Les Federal Milk Marketing Orders (MMO) permettent aux regroupements de producteurs de bénéficier d'un mécanisme de discrimination du prix payé par les transformateurs laitiers. Ainsi, les transformateurs doivent payer un prix plus élevé pour leur approvisionnement en lait de consommation que pour celui destiné à la transformation. Ce mécanisme de discrimination des prix est complété par une péréquation des prix payés aux producteurs sur le territoire couvert par chacun des MMO.

Bien que le Farm Bill de 1996 remettait en question ces programmes et devait de ce fait constituer une rupture importante dans l'évolution de la politique laitière des États-Unis, ces effets ont été quelque peu tempérés. Le système des Federal Milk Marketing Orders a en effet été réformé et consolidé, notamment par une réduction drastique du nombre de MMO, mais les principes de la discrimination et de la péréquation des prix ont été maintenus. Quant au soutien des prix du lait qui existait depuis 1949, il devait être aboli au 1er janvier 2000, ce qui n'a finalement pas été fait. Le dernier Farm Bill de 2002, non seulement assure le maintien du soutien des prix, mais il instaure en plus un programme de subvention directe à la production; il ne s'agit donc plus d'un démantèlement de la politique laitière des États-Unis.

Ce nouveau programme, qui a vu le jour avec le Farm Bill de 2002, est le National Dairy Market Loss Payments (DMLP), qui prévoit un paiement direct à la production pour pallier les pertes de marché (USDA 2004a). Le soutien au producteur est effectué sur la base d'un paiement mensuel lorsque le prix du lait de classe I à Boston est inférieur à 16,94 \$ US par cent livres un mois donné. Ce paiement sur une base unitaire est égal à 45 % de la différence entre 16,94 \$ US et le prix de classe 1 à Boston. Un producteur peut recevoir des paiements jusqu'à concurrence de 2,4 millions de livres¹² de lait produit par année fiscale. Le programme DMLP s'étend de décembre 2001 à septembre 2005. Des paiements rétroactifs ont donc été alloués pour compenser les producteurs pour un prix jugé insuffisant à certains moments entre le 1er décembre 2001 et la mise en place du programme en août 2002. Durant cette période, les paiements mensuels par cent livres de lait ont varié d'un minimum de 0,77 \$ US en décembre 2001 à un maximum de 1,44 \$ US en août 2002 (USDA 2004b)¹³.

Quant au programme de soutien des prix, il existe sur une base permanente depuis 1949. Les prix auxquels la CCC offre d'acheter les produits laitiers soutenus sont calculés de telle sorte qu'ils devraient permettre à une entreprise de transformation de taille moyenne d'être en mesure de payer le prix de soutien au producteur. Au gré des Farm Bill, le mode de fixation des prix de soutien a été modifié à plusieurs reprises, conduisant le prix de soutien à la baisse jusqu'en 1989. Par la suite, il a peu varié et est même gelé au même niveau depuis 1999¹⁴ (cf. Figure 1).

Le programme de soutien des prix maintient le prix intérieur du lait au-dessus du prix international. Afin d'éviter une entrée massive de produits laitiers étrangers sur le marché

¹¹ Ces produits sont le beurre, la poudre de lait écrémé et le cheddar.

¹² De façon standard, environ 2,27 livres de lait par litre de lait.

¹³ Le prix de référence de 16,94 \$/US par cent livres équivaut à 53,87 \$ CAN/hl ou 0,34 euro/l sur la base du taux de change moyen de l'année 2003. Le paiement de 1,44 \$ US par cent livres en août 2002 correspond à 5,13 \$ CAN/hl ou 0,03 euro/l.

¹⁴ Pour une analyse approfondie, voir Manchester 1983 et USDA 2004a.

américain, le gouvernement a mis en place un contrôle des importations. Conformément à l'accord de l'Uruguay Round, les contrôles quantitatifs des importations par des quotas à cet effet ont été remplacés par des tarifs à compter de 1995. Comme on l'a vu en introduction, les tarifs ont été fixés à des niveaux suffisamment élevés pour continuer de bloquer l'accès des produits laitiers étrangers au marché des États-Unis et ce, même au terme de la mise en oeuvre des réductions de tarifs prévues par l'accord.

Depuis le début des années 90, les achats de la CCC ont fortement régressé, la poudre de lait écrémé étant le seul produit encore acheté en quantité importante. En fait, cette situation est due entre autres aux activités du Dairy Export Incentive Program (DEIP) qui est devenu un canal important d'écoulement des surplus de produits laitiers des États-Unis vers les marchés extérieurs. Ce programme utilise les fonds de la CCC afin de subventionner les exportations de certains produits laitiers sur les marchés. Les engagements du pays à l'OMC limitent cependant l'utilisation de ces subventions à l'exportation. Le Farm Bill de 2002 permet aux activités du DEIP de continuer jusqu'en 2007.

Les Federal Milk Marketing Orders complètent le dispositif de régulation du secteur laitier des États-Unis. Ils ont pour fonction d'organiser la mise en marché du lait des producteurs vers les transformateurs avec comme objectif « de fournir des conditions de marché ordonnées de telle façon que les producteurs soient assurés de marchés stables et que les consommateurs bénéficient d'une offre adéquate de lait et de produits laitiers »¹⁵ (Manchester et Blayney 2001, p. 10). Les deux éléments clés des Marketing Orders sont le système de discrimination des prix du lait et la péréquation. Le Marketing Order détermine des classes de lait et les prix minimums s'y rattachant en fonction de l'utilisation faite du lait dans chaque classe. Les prix payés par les transformateurs peuvent cependant être plus élevés que le prix minimum déterminé lorsque les conditions du marché le permettent. Le prix payé au producteur est un prix moyen résultant de la somme des ventes aux transformateurs dans les différentes classes de lait et ce prix moyen va donc varier en fonction de l'utilisation réelle du lait faite par les transformateurs. Le Fair Act de 1996 a procédé à une consolidation des Marketing Orders. Le nombre de Federal Milk Marketing Orders est ainsi passé de 33 à 11 entre 1996 et 1999 mais la discrimination des prix et le mécanisme de péréquation sont restés en vigueur¹⁶.

Par ailleurs, les MMO n'ont pas de pouvoir sur la fixation des prix des produits laitiers à la consommation. Cependant, certains États exercent un tel contrôle, tant sur les prix de gros que les prix au détail du lait de consommation en fixant un prix minimum ou maximum. La réglementation du prix au détail permet de garantir une marge aux transformateurs afin que ces derniers continuent d'appuyer le contrôle des prix au niveau du producteur mais également d'éviter une éventuelle guerre des prix sur le marché au détail (Manchester et Blayney 2001, p. 12)¹⁷.

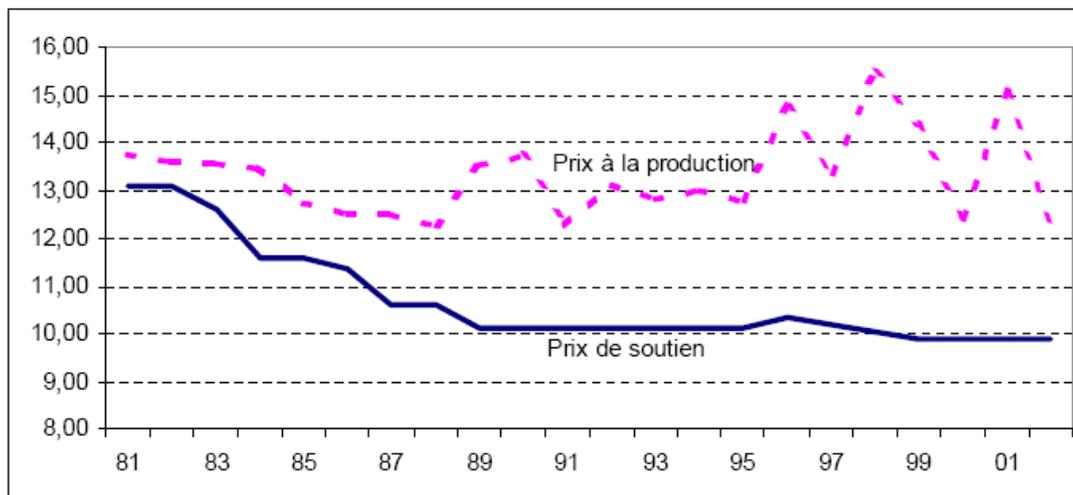
Le prix de soutien joue maintenant un rôle réduit en tant que prix plancher et la volatilité des prix des produits laitiers et du prix à la production a augmenté (Manchester et Blayney 2001, p. 14). La Figure 1 montre cette évolution avec un prix de soutien à la baisse en dollars courants et un prix à la production dont les fluctuations s'accroissent à compter de 1995. Pour l'ensemble de la période, le prix à la production a varié autour d'une moyenne de 13,34 \$ US par cent livres, moyenne inférieure au prix de 13,77 \$ de l'année 1981.

¹⁵ Traduction libre.

¹⁶ Pour une explication détaillée des modifications apportées aux MMO, voir USDA 2004a.

¹⁷ Ces deux auteurs soulignent cependant que ces arguments ont perdu de leur force dans un contexte où les détaillants peuvent maintenant exercer un fort contrôle sur les prix, allant même jusqu'à ne distribuer que leur propre marque privée dans leurs points de vente.

Figure 1 – Évolution du prix de soutien et du prix du lait à la production, États-Unis, 1981 à 2002, (\$ US courants par 100 livres)



Sources : USDA/ERS, Agricultural Outlook, diverses années

Un tel système de soutien des prix peut fonctionner sans limitation de la production nationale. C'était le cas de l'Europe jusqu'en 1984 et c'est toujours le cas des États-Unis. En ce qui concerne les États-Unis, c'est par une diminution du prix de soutien qui s'est faite au détriment de la stabilité des prix à la production, et donc des revenus des producteurs laitiers, que l'intervention de la CCC sur le marché a pu être relativement limitée. Manchester et Blayney expliquent ainsi les termes de ce délicat jeu d'équilibriste :

« Créer un équilibre entre l'offre et la demande de lait nécessite d'établir et de maintenir un équilibre parmi les éléments suivants :

- La nécessité pour les prix à la production de rester suffisamment élevés pour maintenir la production, mais pas si élevés qu'ils encouragent la production de surplus;
- La volonté et la capacité des consommateurs de payer pour leurs achats de lait et de produits laitiers; et
- L'intérêt des producteurs, des opérateurs, et l'intérêt public général dans une circulation ordonnée du lait et des produits laitiers des producteurs aux consommateurs. »¹⁸ (Manchester et Blayney 2001, p. 16)

Il n'en demeure pas moins que l'exportation apporte dans ce cas une contribution à l'équilibre du système. Les États-Unis se retrouvent donc dans une position d'exportateurs sur le marché international, exportations qui sont financées en partie par des fonds publics.

Le contingentement de la production laitière dans l'Union européenne

La politique agricole des six pays fondateurs¹⁹ de la Communauté économique européenne (CEE) était organisée sensiblement sur un même modèle. Il s'agissait d'une politique de soutien des prix intérieurs à des niveaux supérieurs à ceux des marchés mondiaux, un contrôle des importations protégeant le marché intérieur des effets de la concurrence internationale et une

¹⁸ Traduction libre.

¹⁹ France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg.

garantie illimitée d'achats des produits en surplus sur le marché intérieur par les organismes étatiques de soutien. Ce dispositif nécessitait un apport de fonds publics afin de financer le stockage et l'exportation des surplus. La Politique agricole commune (PAC) de la CEE n'a fait, dans un premier temps, que transposer ces politiques nationales dans un cadre commun de fonctionnement en mettant en œuvre :

- des prix communs de soutien à la production ;
- des contrôles communs des importations ;
- un fonds commun pour acheter, stocker et liquider les surplus, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Quant au niveau du soutien des prix, dès la mise en place de la PAC, il a été fixé au niveau du plus fort dénominateur commun, soit au minimum acceptable par le pays qui soutenait déjà le plus son secteur agricole (Debailleul et Gouin 1990). De plus, jusqu'en 1984, les prix étaient indexés systématiquement au début de chaque année. Le processus de décision politique ne permettait pas de remise en cause radicale de cette façon de faire. Il y avait nécessité de décision unanime des ministres des pays membres, chacun d'eux défendant ses intérêts nationaux et étant soumis au poids politique des milieux agricoles.

Le niveau du soutien des prix en général, et des produits laitiers en particulier, était alors devenu suffisamment attractif pour conduire à la production d'excédents structurels sur le marché, excédents croissants qui devaient être exportés à perte sur le marché international. Ceci a entraîné un gonflement des stocks de produits agricoles et une croissance incontrôlable des dépenses budgétaires affectées au soutien du secteur agricole. À partir de 1979, il devenait évident que la PAC devait être adaptée à une CEE devenue exportatrice de produits agricoles. Cependant, comme le soulignait Tangermann :

« tant que le budget commun n'exerçait pas une contrainte réelle, les solutions aux problèmes de la PAC pouvaient être trouvées au plus fort dénominateur commun des intérêts nationaux. Depuis que le plafond budgétaire resserre cette contrainte, la nécessité de trouver des compromis aux dépens de quelques intérêts nationaux est ressentie beaucoup plus directement. » (Tangermann 1984, p. 21)

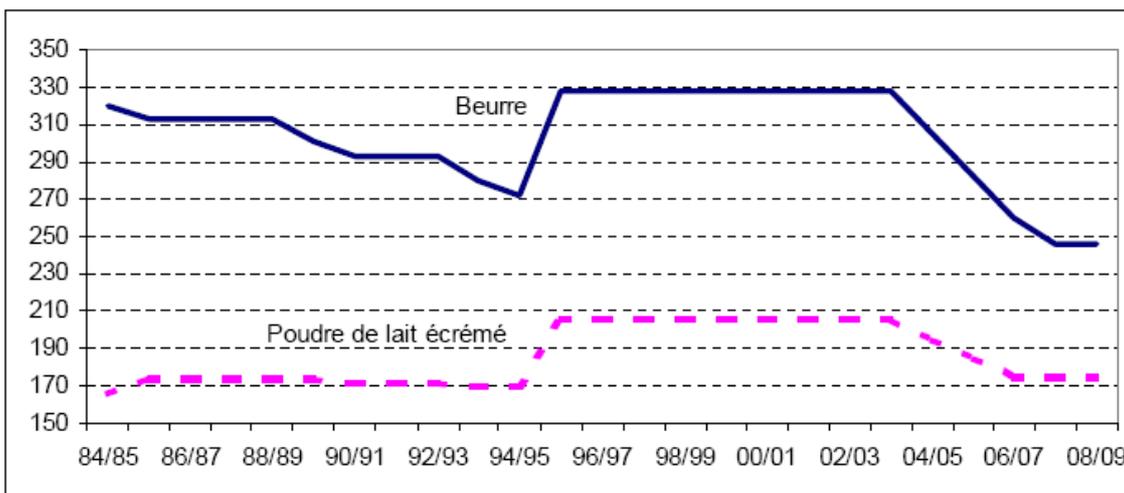
En 1983/1984, le plafond est atteint d'où une rupture des possibilités de croissance du budget du FEOGA. La politique de soutien des prix sans limite de production n'était alors plus tenable. Pour que le budget soit augmenté, plusieurs pays ont exigé d'obtenir une assurance d'un plafonnement à court terme des dépenses. Le secteur laitier s'est retrouvé au centre des préoccupations des gestionnaires de la PAC. Le soutien à ce secteur était croissant et accaparait le tiers du budget total du FEOGA au début des années 1980. Les surplus de beurre et de poudre de lait s'accumulaient dans des stocks de 850 000 tonnes de beurre et de plus d'un million de tonnes de poudre en 1983. Diverses solutions pour contrôler les excédents avaient été envisagées, chacune définie selon les intérêts spécifiques des pays qui les défendaient. Finalement, la seule mesure qui garantissait un contrôle rapide et immédiat de la production, soit les quotas de production, a été mise en œuvre à compter de la campagne laitière 1984/1985 (Gouin 1987, pp. 271-273).

Les quotas laitiers avaient été initialement prévus pour une période transitoire de cinq ans, période durant laquelle le niveau de fixation des prix devait progressivement prendre le relais pour assurer un éventuel équilibre du marché. C'était d'ailleurs la position de la Commission des Communautés européennes qui soutenait « que les quotas ne sauraient être qu'un palliatif, la seule approche saine à moyen et long terme est d'accorder au prix du marché un rôle accru en tant que guide de l'offre et la demande » (1985, p. 19). En toute logique avec cet énoncé, la

mise en place des quotas laitiers s’est non seulement traduite par une diminution de la production autorisée par rapport à son niveau de l’année précédente mais également par une baisse des prix d’intervention sur les produits laitiers (cf. Figure 2).

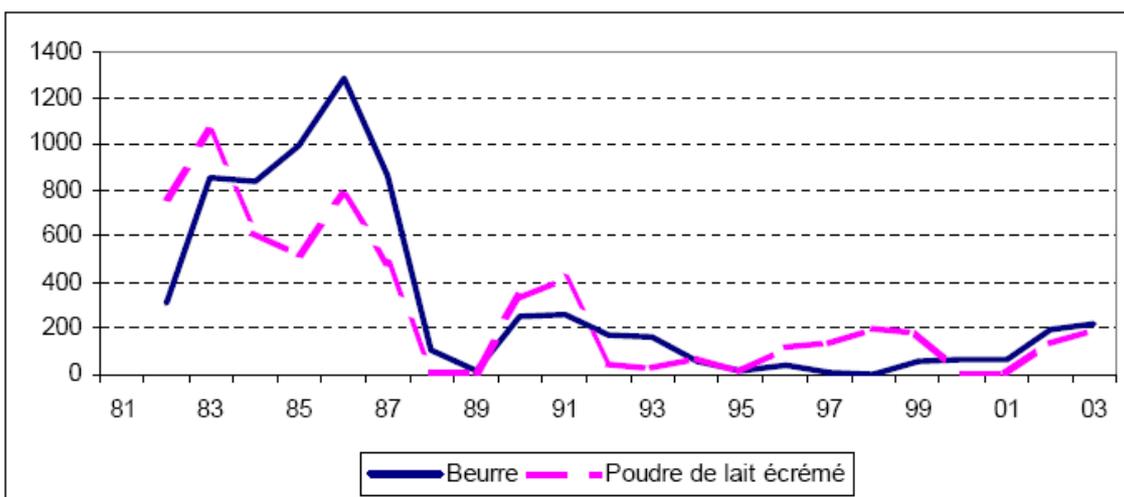
Finalement, cette politique de contingentement de la production et de gel des prix d’intervention a en partie atteint son but. Alors que la CEE croulait littéralement sous les stocks de produits laitiers au début des années 80, ceux-ci ont été ramenés à des niveaux nettement inférieurs qui ne semblent plus remettre en cause la pérennité des mécanismes de régulation du marché laitier (cf. Figure 3).

Figure 2 – Évolution du prix d’intervention, Union européenne, 1984 à 2008 (euros courants par 100 kg)



Sources : EC Dairy Facts and Figures, diverses années; CNIEL, <http://www.cniel.com> consulté en ligne, avril 2004 ; et Journal officiel de l’Union européenne, règlement no 1787/2003 du Conseil du 29 septembre 2003.

Figure 3 – Évolution des stocks de produits laitiers, Union européenne 1983 à 2003 (milliers de tonnes)



Source : CNIEL, L’économie laitière en chiffres, 1985 et <http://www.cniel.com> consulté en ligne, avril 2004

Jusqu'à aujourd'hui, la volonté initiale de la Commission d'une politique de quotas transitoire vers un équilibre du marché par les prix est restée un vœu pieux. Le contingentement de la production est toujours en vigueur, récemment prolongé jusqu'en 2014-2015.

Même si une nouvelle baisse des prix de soutien des produits laitiers est annoncée, la baisse des revenus qui pourrait en résulter pour les producteurs laitiers est partiellement compensée par l'instauration d'un soutien des revenus découplé. En effet, l'Accord de Luxembourg en juin 2003 redéfinit la politique agricole commune sur plusieurs aspects importants en introduisant un « régime de paiement unique » afin de remplacer les diverses formes de soutien direct existantes. Ce paiement unique ne sera plus, à terme, lié au fait pour le producteur de produire l'une ou l'autre denrée agricole. Dans le secteur laitier, un paiement direct viendra donc compenser une nouvelle baisse du prix d'intervention, paiement qui d'ici 2007 ne sera plus lié à la production laitière mais sera plutôt payé en fonction du quota détenu par un producteur l'année où le découplage est mis en œuvre, que le producteur continue ou non de produire du lait. La baisse des prix de soutien qui entre en vigueur de façon progressive à compter de 2004, de 15 % au total sur trois ans pour la poudre de lait écrémé et de 25 % sur quatre ans pour le beurre, sera compensée partiellement par une subvention directe de 11,81 euros par tonne de lait en 2004²⁰, de 23,65 euros par tonne en 2005 et de 35,50 euros par tonne à compter de 2006 (Commission européenne 2003, pp. 2 et 6).

Paradoxalement, alors que l'Union européenne est toujours en position d'exportateur net de produits laitiers sur le marché international, dont une large partie est exportée grâce à des subventions aux exportations, une hausse de 1,5 % du quota global est prévue à raison de 0,5 % par année à compter de 2006. Il est vrai que la baisse du prix de soutien interne devrait conduire à réduire l'écart entre le prix des produits laitiers européens sur le marché intérieur et le prix du marché international, réduisant par le fait même le coût des subventions à l'exportation mais sans les faire disparaître.

La Nouvelle-Zélande, un « modèle » de déréglementation

Au milieu des années 80, la Nouvelle-Zélande a connu une vague de déréglementation de l'ensemble de son économie qui a emporté la quasi-totalité de la régulation des marchés agricoles et de la politique agricole de ce pays. Dans cette vague de déréglementation, les producteurs laitiers ont été affectés principalement, comme tous les autres producteurs agricoles du pays, par l'abolition des subventions aux fertilisants, la fin du crédit à des taux subventionnés, l'interruption des programmes de subvention au développement des investissements. Quant au programme de soutien des revenus alors aboli, il avait surtout concerné le secteur de production ovine au cours des années de sa mise en œuvre, de 1978 à 1985 (Gouin et Jean 1995, pp. 25-33).

Par contre, le secteur du lait de consommation était alors affecté directement par la vague de déréglementation. Jusqu'en 1984, il s'agissait d'un secteur de l'économie néo-zélandaise qui était sur-réglementé :

« Le principe de base était la livraison à domicile, sept jours par semaine, pour toute la population et le New Zealand Milk Board réglementait le tout. Le système fonctionnait sur la base de quotas de production journaliers, de zones exclusives de marché pour chaque laiterie, donc sans concurrence entre entreprises, et d'un subside à la consommation. De plus, le prix du

²⁰ Au taux de change moyen de janvier à mai 2004, cela donne une subvention de 1,94 \$ CAN/100 kg de lait pour l'année 2004. Cette subvention directe triplera d'ici 2006.

lait était fixé à tous les niveaux, de la production jusqu'au détail, et même les routes des livreurs-vendeurs à domicile étaient délimitées précisément. Pour acheter du lait, le consommateur n'avait que deux choix : la livraison à domicile ou l'achat dans un "Dairy". Ces magasins devaient s'approvisionner exclusivement auprès du vendeur attribué pour leur zone. Quant aux supermarchés, ils ne vendaient pas de lait. Et pour finir, le seul contenant autorisé était la bouteille de verre réutilisable de 600 ml. » (Gouin et Jean 1985, p. 147)

De 1985 à 1993, le secteur a été progressivement déréglementé. Le Milk Board a été aboli, les quotas de production aussi, la vente de lait a été permise dans les supermarchés, dans un premier temps à un prix réglementé, les laiteries pouvaient se faire concurrence pour les livraisons aux supermarchés et les laiteries devenaient responsables de leur relation avec leurs producteurs et avec leurs vendeurs de lait à domicile, dans le cadre de relations contractuelles. À compter de 1993, les derniers contrôles ont été abolis : plus d'obligation de livraison à domicile, libéralisation des prix dans tous les points de vente, concurrence entre les laiteries sur l'ensemble du territoire (Gouin et Jean 1995, pp. 148-150).

À observer l'évolution des prix à la production et à la consommation (nous y revenons plus loin), on peut se demander si le pouvoir de marché que détenaient les producteurs de lait de consommation par la régulation du secteur n'aurait pas été perdu au profit des autres intervenants de la filière laitière (Gouin et Jean 1995, p. 150).

Quant au secteur du lait de transformation, le New Zealand Dairy Board y jouait un rôle prépondérant en tant qu'exportateur unique des produits laitiers néo-zélandais sur le marché international. Le Dairy Board a résisté dans un premier temps à la vague de déréglementation qui a frappé l'économie de la Nouvelle-Zélande. La logique sous-tendue par une telle action était « d'éviter que les entreprises ne se concurrencent inutilement sur les mêmes marchés internationaux; la concurrence avec les autres pays [étant] déjà bien assez vive » (Gouin et Jean 1995, p. 154).

Mais avec l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations à l'OMC, la structure de l'industrie laitière néo-zélandaise ne semblait plus répondre aux intérêts à long terme de la Nouvelle-Zélande. En effet, le Dairy Board était alors considéré comme une entreprise commerciale d'État puisqu'il s'appuyait sur un cadre législatif contraignant pour assurer sa mainmise sur les exportations de produits laitiers. Cela affaiblissait la position néo-zélandaise dans les négociations commerciales puisque ce pays défend l'idée d'une ouverture totale des marchés agricoles sans soutien gouvernemental. L'industrie laitière néo-zélandaise, après plusieurs années de discussion, optait donc pour une nouvelle stratégie au cours de l'année 2000 : la création d'une unique et grande entreprise contrôlant la collecte, la transformation et l'exportation du lait afin de fournir une base financière solide permettant de poursuivre les stratégies d'investissement à l'étranger (MAF 2001). C'est ainsi que l'idée de fusionner les deux plus importantes entreprises de transformation de produits laitiers de la Nouvelle-Zélande, la New Zealand Dairy Group of Companies (NZDG) et la Kiwi Co-operative Dairies Ltd (Kiwi), faisait son apparition. Vers la fin de 2000, il ne restait que quatre entreprises de transformation de produits laitiers en Nouvelle-Zélande et en décembre, Kiwi et NZDG annonçaient qu'elles fusionnaient leurs activités dans une nouvelle grande entreprise qui intégrera aussi les opérations du Dairy Board. La nouvelle entité devient Fonterra Co-operative Group Ltd.

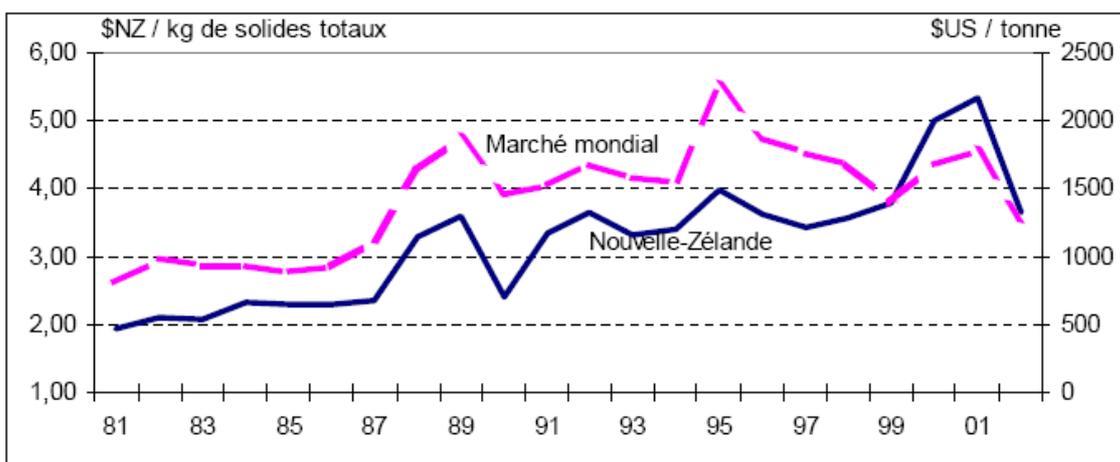
La fusion officielle s'opère en septembre 2001 dans le cadre du Dairy Industry Restructuring Act. À la suite de la fusion, Fonterra se voit dans l'obligation d'acheter les parts du Dairy Board des deux entreprises de transformation non fusionnées. Le Dairy Industry Restructuring Act a statué que ces deux entreprises, Tatua et Westland, pouvaient demeurer des coopératives indépendantes. Mais les actionnaires de Fonterra comptent pour 95 % des producteurs laitiers

néo-zélandais (Fonterra 2004), ce qui laisse donc peu de place aux deux autres coopératives. Cependant, afin de contrôler l'important pouvoir de marché de Fonterra durant les premières années de ses activités, le gouvernement a mis en place une série de mesures favorisant la compétition dans l'industrie (MAF 2001).

Force est de constater que le gouvernement néo-zélandais a travaillé de pair avec l'industrie pour faciliter cette fusion et la réglementer. En fait, l'objectif est atteint en ce sens que Fonterra même si elle ne dispose plus des pouvoirs législatifs dont bénéficiait le Dairy Board conserve de fait le pouvoir commercial requis pour rester l'exportateur quasi-exclusif des produits laitiers néo-zélandais sur le marché international. Il aurait pu en être autrement si le Dairy Board avait été aboli dès 1984 alors que l'industrie de la transformation laitière en Nouvelle-Zélande était encore constituée de plus de 30 entreprises (Crocombe et al. 1991). Le Gouvernement néo-zélandais a plutôt attendu que la restructuration de la transformation laitière soit telle que l'abolition du Dairy Board ait un effet plutôt neutre sur l'organisation des exportations de la filière laitière. En ce sens, le pouvoir de marché que détient Fonterra n'est pas moindre que celui qu'avait le Dairy Board mais il ne s'agit plus d'une entreprise commerciale d'État, les apparences sont maintenant sauvées du point de vue des négociations à l'OMC. Aujourd'hui, Fonterra est le plus important exportateur de produits laitiers du monde et appartient à 13 000 producteurs laitiers de la Nouvelle-Zélande. Fonterra compte pour 20 % de la valeur des exportations totales de la Nouvelle-Zélande et génère 7 % de son PIB (Fonterra 2004).

Dès avant la période de déréglementation qu'a connue la Nouvelle-Zélande, les producteurs laitiers néo-zélandais tiraient déjà l'essentiel de leurs recettes du marché laitier international. En effet, près de 90 % de la production laitière du pays était alors exporté sous forme de produits laitiers sur les marchés internationaux (Gouin et Jean 1995, p. 151) et cette proportion atteignait 95 % en 2003 (Fonterra 2004). Bien qu'ayant affecté individuellement les producteurs qui livraient à ce marché, la déréglementation du secteur du lait de consommation qui ne compte que pour environ 3 % des livraisons (MAF 2003) n'a pas eu d'impact significatif sur le prix moyen du lait à la production en Nouvelle-Zélande, déjà fortement lié au prix du marché international, comme le montre la Figure 4.

Figure 4 – Évolution du prix du lait à la production en Nouvelle-Zélande et du prix des produits laitiers sur le marché mondial*, 1981 à 2002



* Moyenne des prix du beurre, de la poudre de lait écrémé et de la poudre de lait entier.

Sources : CNIEL, <http://www.cniel.com> consulté en ligne, avril 2004 ; MAF New Zealand; et nos calculs.

Un changement de politique laitière en Australie

Le 1^{er} juillet 2000, l'Australie a entrepris la déréglementation de son secteur laitier après plusieurs décennies d'intervention publique dans ce secteur, particulièrement dans le secteur du lait de consommation. Avant juillet 2000, la production laitière était divisée en deux types de lait, soit le lait de consommation et le lait de transformation. Le système de régulation du secteur du lait de consommation relevait principalement de chacun des six États qui composent le pays. La production de lait de consommation était réglementée tant du point de vue des volumes autorisés que des prix à la production. Les autorités de chaque État fixaient un prix au producteur pour le lait de consommation nettement plus élevé que le prix payé pour les livraisons destinées au marché du lait de transformation. En moyenne, le prix du lait de consommation était d'environ 20 cents le litre plus élevé que le prix du lait de transformation (Edwards 2003, p. 77), ce dernier étant étroitement dépendant du prix à l'exportation des produits laitiers sur le marché international. Le prix moyen du lait à la production variait donc d'un État à l'autre, en fonction de l'importance relative qu'avait le secteur du lait de consommation dans chaque État. Ainsi, le prix moyen du lait variait de 25 cents australiens par litre en Tasmanie à 40 cents par litre au Queensland en 1998/1999 (Whetton 2000, p. 2).

Les moyens utilisés pour gérer l'accès au marché du lait de consommation différaient d'un État à l'autre. Les États de Victoria, Tasmania et South Australia avaient opté pour une mise en marché « équitable » (Edwards 2003, p. 78), en ce sens qu'il permettait à tous les producteurs laitiers de ces trois États de bénéficier de la prime sur le lait de consommation. Chaque producteur était donc payé au prorata des livraisons totales de l'État concerné sur chacun des deux marchés. Ainsi, dans l'État de Victoria, chaque producteur était payé comme si 6 % de ses livraisons allaient au marché du lait de consommation et 94 % allaient à la transformation. À noter que la part de lait de consommation dans la production totale de ces États était la plus faible de tout le pays, soit respectivement 6 %, 8 % et 26 % pour Victoria, Tasmania et South Australia contre 43 % à 46 % pour les autres États (Edwards 2003, p. 78).

Les États du Queensland et du Western Australia utilisaient plutôt des quotas individuels de production de lait de consommation liés à la terre. Le New South Wales, quant à lui, disposait de quotas commercialisables depuis le début des années 90. Dans les deux cas, les producteurs devaient détenir des quotas de lait de consommation pour avoir droit au prix à la production plus avantageux de ce marché.

Dans le cas du lait de transformation, le législateur est le gouvernement central du pays pour des raisons constitutionnelles liées au pouvoir de taxation et à la juridiction sur le commerce international. Le système de régulation du secteur du lait de transformation a évolué dans le temps mais jusqu'en 1986, les principaux éléments en étaient : un soutien des prix sur le marché intérieur, un contrôle des importations, des subventions aux exportations et à la production et une restriction sur la commercialisation de produits substitués (Edwards 2003, p. 79 et Whetton 2000, p. 3). À partir de 1986, le soutien des prix des produits laitiers a été progressivement démantelé et le prix du lait de transformation à la production a été soumis aux conditions du marché et donc aux fluctuations des prix sur le marché international. Une taxe à la production a alors commencé à être prélevée sur toutes les livraisons de lait pour le marché du lait de consommation. De plus, une taxe était aussi payée par les transformateurs sur leurs réceptions de lait destinées à la transformation (Whetton 2000, p. 3). Dans un premier temps cette taxe était prélevée sur toutes leurs réceptions, mais par la suite uniquement sur les produits destinés à l'approvisionnement du marché domestique. Dans les faits, ces deux taxes étaient transférées dans le coût des produits vendus aux consommateurs australiens (Edwards 2003, pp. 80-81).

Le produit de ces deux taxes servait à subventionner la production de lait de transformation par un « Domestic Market Support Payment ». La taxe sur le lait de consommation était ainsi

transférée vers les producteurs de lait de transformation, lesquels étaient alors compensés, très marginalement, pour leur prix moyen à la production nettement plus faible.

Ce soutien des marchés a eu pour conséquence de rendre le marché domestique australien très attractif pour les pays voulant exporter en Australie. Les exportations néo-zélandaises à destination de l'Australie, avec le système néo-zélandais d'exportation à canal unique alors pratiqué par le New Zealand Dairy Board, pouvaient facilement entrer sur le marché domestique australien étant donné l'accord de libre-échange entre les deux pays (Edwards 2003, p. 82). De fait, ces modifications à la politique laitière australienne adoptées à compter de 1986 ont constitué le premier pas vers la déréglementation du secteur laitier. Mais ce système de régulation transitoire, étant donné les contradictions qu'il comportait, a dû être revu.

Cette révision s'est inscrite dans une démarche plus large du gouvernement central australien et des gouvernements des États visant une déréglementation de l'ensemble de l'économie du pays. Cette démarche a été concrétisée par le Competition Principles Agreement (CPA) qui stipulait :

« que la compétition ne devait pas connaître d'entrave à moins qu'il ne puisse être démontré que :

- *les bénéfices de la restriction pour la communauté entière soient plus grands que les coûts ;*
- *les bénéfices apportés par une législation ne pouvaient être atteints que par une restriction à la compétition. »²¹ (Edwards 2003, p. 84)*

Les conclusions des groupes de travail chargés de revoir les systèmes de régulation du secteur laitier furent divergentes selon les États. L'État de Victoria, le plus important producteur de lait du pays, prônait une déréglementation du secteur laitier. Les autres États se rangèrent finalement derrière Victoria, ce qui fait qu'en juillet 2000, l'Australie a éliminé les derniers éléments de sa politique laitière traditionnelle. Afin de faciliter l'adaptation du secteur laitier à une telle déréglementation, le gouvernement central a mis en œuvre un programme transitoire d'assistance aux producteurs laitiers. Le Dairy Adjustment Authority a été créé pour administrer le programme qui se divise en trois types d'aides (Whetton 2000, pp. 4-5) :

- le Dairy Structural Adjustment Program (DSAP) est chargé d'assister les producteurs présents dans l'industrie au 28 septembre 1999 afin de faciliter la transition ;
- le Dairy Exit Program (DEP) a été prévu comme alternative au DSAP pour les producteurs voulant se retirer de la production ;
- le Dairy Regional Assistance Program (Dairy RAP) fournit des fonds pour la diversification économique aux communautés relativement dépendantes de l'industrie laitière.

Le coût total du programme d'ajustement et d'assistance se chiffre à près de 1,8 milliard de dollars australiens qui sont répartis comme suit : 1,632 milliard pour le DSAP, 30 millions pour le DEP et 65 millions²² pour le Dairy RAP. Dans le cadre du DSAP, les montants remis aux producteurs sont basés sur les livraisons totales de lait de chaque ferme en 1998/1999. L'aide totale est de 46,23 cents par litre pour le lait de consommation et de 8,96 cents par litre pour le lait de transformation et son versement est réparti sur les huit années du programme

²¹ Traduction libre.

²² Le premier montant alloué au Dairy RAP était de 45 millions \$. Mais 20 millions \$ ont été ajoutés car les prix du lait ont diminué plus que prévu, particulièrement dans les États qui avaient des quotas de lait de consommation.

(Whetton 2000, p. 5)²³. Le programme d'aide est financé par une taxe à la consommation de 11 cents prélevée sur chaque litre de lait frais vendu au détail. Cette taxe s'appliquera pendant huit années, soit pour la durée totale du programme. Hormis ce programme transitoire, les producteurs laitiers australiens fonctionnent maintenant dans un environnement complètement déréglementé exception faite des normes sur les standards de qualité liés à la sécurité alimentaire. Les prix mondiaux sont donc les principaux déterminants du prix du lait reçu par les producteurs.

La déréglementation de l'industrie laitière australienne est trop récente pour pouvoir en tirer des conclusions définitives. Le Tableau 2 fait tout de même état de l'évolution récente des prix du lait à la production dans chacun des États et pour l'ensemble du pays. Nous pouvons constater que pour l'ensemble de l'Australie, le prix moyen à la production a augmenté de 11,6 % après la déréglementation en 2000/2001 par rapport au prix moyen pondéré de l'année précédente. Il ne faut pas conclure pour autant à un bénéfice immédiat de la déréglementation mais plutôt constater que la déréglementation s'est effectuée à un moment relativement favorable quant à l'évolution du prix des produits laitiers sur le marché international. D'ailleurs, le prix moyen à la production de l'année 2002/2003 est en baisse, comme le prix mondial, montrant là la sensibilité du prix à la production en Australie aux conditions du marché international.

Tableau 2 – Évolution du prix à la production par État en Australie, 1987/1988 à 2002/2003, en cents australiens par litre

	NSW	VIC	QLD	SA	WA	TAS	AUST
Lait de transformation							
1997/98	25,1	22,7	24,0	21,8	25,6	20,4	22,9
1998/99	25,3	23,0	23,7	23,1	24,7	21,8	23,2
1999/00	21,8	20,7	21,9	22,2	24,6	18,9	20,9
Lait de consommation							
1997/98	49,6	43,1	55,3	43,8	45,1	45,0	47,9
1998/99	47,0	43,4	55,7	44,2	44,4	45,7	47,4
1999/00	47,7	42,7	54,9	44,6	45,5	44,3	47,2
Lait total pondéré en fonction de la proportion de lait de consommation							
1999/00	32,9	22,0	36,8	28,0	34,2	20,9	25,6
Lait total après déréglementation							
2000/01	29,1	29,3	30,6	27,7	26,6	25,0	29,0
2001/02	32,5	33,3	34,5	31,5	28,7	32,7	33,0
2002/03(p)	32,8	24,8	34,8	30,3	28,2	25,9	27,1

(p) Provisoire

Sources : Dairy manufacturers cité dans Dairy Australia 2003, p. 6; Australian Dairy Corporation, 2001, cité par Edwards 2003, p. 78; et nos calculs.

Deux États ont profité de cette embellie des prix à l'exportation avec un prix moyen à la production supérieur en 2000/2001 à celui de 1999/2000; il s'agit des États de Victoria et de Tasmanie, ceux dont la proportion de lait de consommation dans les livraisons totales était la plus faible et qui, donc, étaient déjà les plus liés à l'évolution des prix du marché international. Pour les trois États dans une situation inverse, New South Wales, Queensland et West Australia, le prix moyen à la production en 2000/2001, après déréglementation, a été inférieur au prix pondéré de 1999/2000 respectivement de 13 %, 20 % et 29 %. La situation de chaque producteur a pu varier en fonction de la proportion exacte de son quota individuel de lait de consommation dans ses livraisons totales. De plus, comme il n'y a ni négociation collective des prix du lait à la production ni contrôle gouvernemental de leur niveau dans un contexte de déréglementation, le prix payé peut varier d'un transformateur à l'autre, d'autant plus que des

²³ L'aide est disponible que le producteur reste ou non impliqué en production laitière afin que la décision de produire du lait ne soit pas influencée par l'existence du programme (Whetton 2000, p. 5).

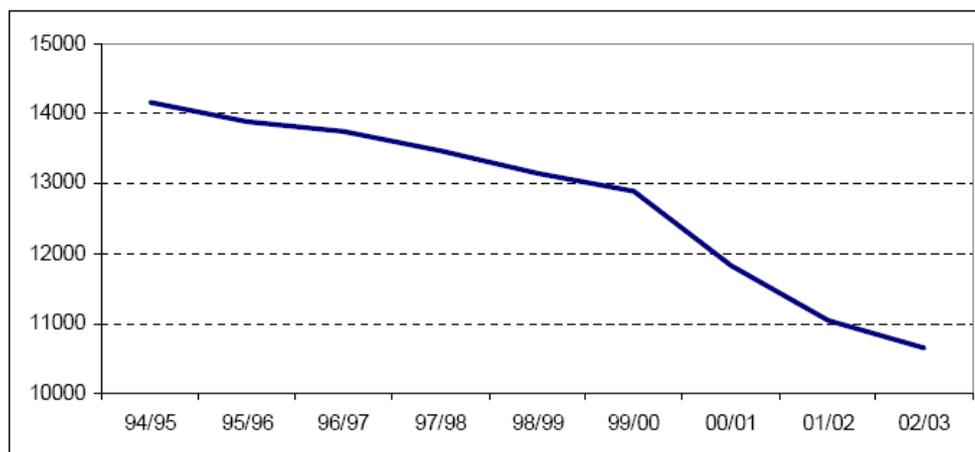
primes peuvent être versées sur les livraisons de lait de consommation afin de garantir un approvisionnement à l'année (Whetton 2000, p. 6). Les résultats présentés sont donc des valeurs moyennes.

Par ailleurs, une analyse sommaire menée par Earl pour l'année 2000/2001 montre une détérioration des revenus nets par ferme laitière en moyenne pour chacun des États, sauf Victoria (Earl 2003, p. 8). Les subventions obtenues du Dairy Structural Adjustment Program ne compensent donc pas pour la perte de revenus résultant de la déréglementation du secteur laitier. De toute façon, il ne s'agissait pas de l'objectif de ce programme puisqu'il était énoncé dans le programme même que « les paiements aux producteurs sont destinés à faciliter l'ajustement, et ne sont pas destinés à compenser les effets du retrait des dispositions de la régulation du marché laitier »²⁴ (cité par Earl 2003, p. 5). En ce sens, les producteurs de lait de consommation qui détenaient des quotas de production pour l'approvisionnement de ce marché n'ont été nullement compensés pour la perte totale de valeur de cet actif résultant de la déréglementation de ce secteur.

La déréglementation de l'industrie laitière semble avoir eu un impact immédiat sur l'évolution structurelle du secteur de production. La Figure 5 montre en effet que le rythme de diminution du nombre de fermes laitières s'accélère à compter de 2000/2001, l'année de la déréglementation. Alors qu'il variait de 1,0 % à 2,4 % lors des années antérieures, le taux de diminution du nombre de fermes laitières passe dans l'ordre à 8,2 %, 6,7 % et 3,6 % pour les années suivant la déréglementation. Toutefois, l'impact important la première année semble ralentir par la suite mais il est trop tôt pour conclure si la déréglementation n'aura été que l'occasion de devancer quelque peu la sortie du secteur pour certains producteurs ou s'il s'agit d'un mouvement durable de restructuration qui a été initié.

Finalement, comme l'illustre le Tableau 2 ci-dessus, le prix payé à la production pour le lait de consommation a diminué, ce que confirme une analyse de Spencer (2004). Cette analyse montre aussi que depuis la réforme de l'année 2000, les producteurs ont vu nettement diminuer la part qu'ils accaparaient du dollar du consommateur dépensé pour acheter un contenant de deux litres de lait frais au détail (Spencer 2004, p. 24).

Figure 5 – Évolution du nombre de fermes laitières en Australie, 1994/1995 à 2002/2003



Source : State Milk Authorities cité par Dairy Australia 2003, p. 5

²⁴ Traduction libre.

LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE COMPARÉE DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE RÉGULATION DU SECTEUR LAITIER

Le système de régulation au Canada apparaît comme étant le plus complet en matière de protection des revenus des producteurs laitiers. À l'autre extrême, le système de régulation à l'œuvre en Nouvelle-Zélande laisse les revenus des producteurs laitiers de ce pays dépendre entièrement des fluctuations de prix sur le marché mondial, mais tout en accordant à une entreprise coopérative, par son rôle d'exportateur quasi-exclusif, le maximum de pouvoir de marché sur le marché international. Paradoxalement, ces deux systèmes de régulation opposés se rejoignent sur un élément central soit un parfait contrôle du coût budgétaire de la politique laitière qui y est maintenant pratiquement nul. Les autres systèmes de régulation du secteur laitier, dans l'Union européenne, aux États-Unis et en Australie se retrouvent en position intermédiaire du point de vue de la protection du revenu des producteurs laitiers et à des coûts budgétaires supérieurs.

Il s'agit dans la présente section d'analyser la performance comparée de ces différents systèmes de régulation. Par performance, nous référons ici aux niveaux et à la variabilité des prix à la production et à la consommation, à la question de l'évolution des marges qui y est liée et au coût budgétaire de la régulation du secteur laitier.

La production laitière

Dans un premier temps, nous analysons l'évolution du prix du lait à la production dans les différentes économies laitières sous étude. Cette évolution est révélatrice des effets de la politique laitière adoptée par un pays. L'amplitude de la variation des prix payés au producteur va influencer la stabilité économique rencontrée dans l'ensemble de la filière laitière concernée. Tout d'abord, au niveau du secteur de production comme tel, la stabilité des prix conduit à une relative stabilité des revenus, créant un environnement économique moins risqué. Mais cette stabilité améliore aussi la prévisibilité quant aux opérations commerciales pour les transformateurs, à tout le moins en ce qui concerne le coût de leur approvisionnement en matières premières.

Le deuxième élément analysé est l'évolution des volumes de production dans chacun des pays. Les systèmes de régulation en vigueur et le niveau des prix influencent directement cette évolution, évolution qui peut révéler la marge de manœuvre laissée à l'expression du dynamisme du secteur de production.

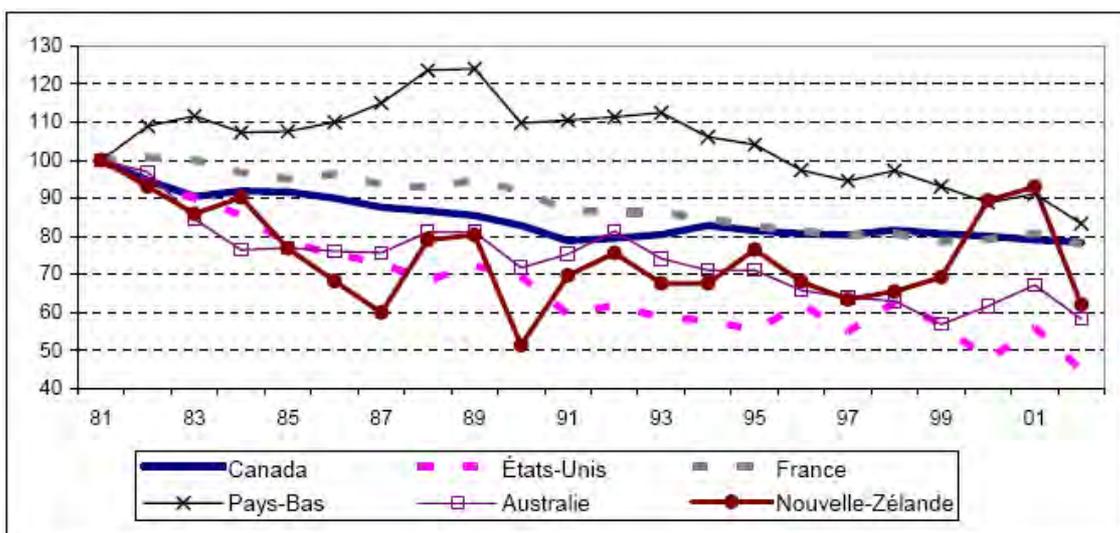
L'évolution des prix à la production

Ce qui nous intéresse dans un premier temps, c'est l'évolution du prix à la production et non pas son niveau relatif entre pays. Une telle observation, basée sur les prix en monnaies nationales, permet d'éviter de fausser l'analyse par la prise en compte des fluctuations des taux de change qui relèvent de facteurs macroéconomiques qui n'ont rien à voir avec les systèmes de régulation du secteur laitier. En conséquence, la Figure 6 montre l'évolution des prix à la production en termes réels, en monnaies nationales, exprimés sur une base d'indice 100 en 1981, la première année de notre période d'observation.

Dans tous les pays à l'étude, les prix à la production en termes réels ont diminué sur l'ensemble de la période d'observation. Mais la diminution a été moins prononcée dans les trois pays où le secteur laitier évolue sous un système de gestion de l'offre. Cependant, les producteurs laitiers des Pays-Bas ont pu bénéficier d'une amélioration notable du prix réel du lait à la production tout au long des années 1980. Cette situation s'explique par des niveaux d'inflation nettement

moindre dans ce pays qu'en France et au Canada pour cette décennie. Par la suite, la détérioration du prix à la production en termes réels y a été marquée, à tel point que sur l'ensemble de la période, l'évolution des prix en termes réels a été la même dans ces trois pays. Somme toute, l'évolution relativement défavorable depuis 1990 des prix réels payés aux producteurs laitiers en France et aux Pays-Bas est certainement tributaire des réformes successives de la Politique agricole commune qui ont conduit à un gel ou une baisse du prix de soutien du lait dans l'Union européenne. Au Canada, même si en termes réels le prix à la production s'est détérioré jusqu'en 1991, il s'est depuis stabilisé ce qui coïncide avec le ralentissement du rythme de l'inflation.

Figure 6 – Évolution du prix du lait à la production en termes réels, 1981 à 2002, en monnaies nationales, indice 100 = 1981

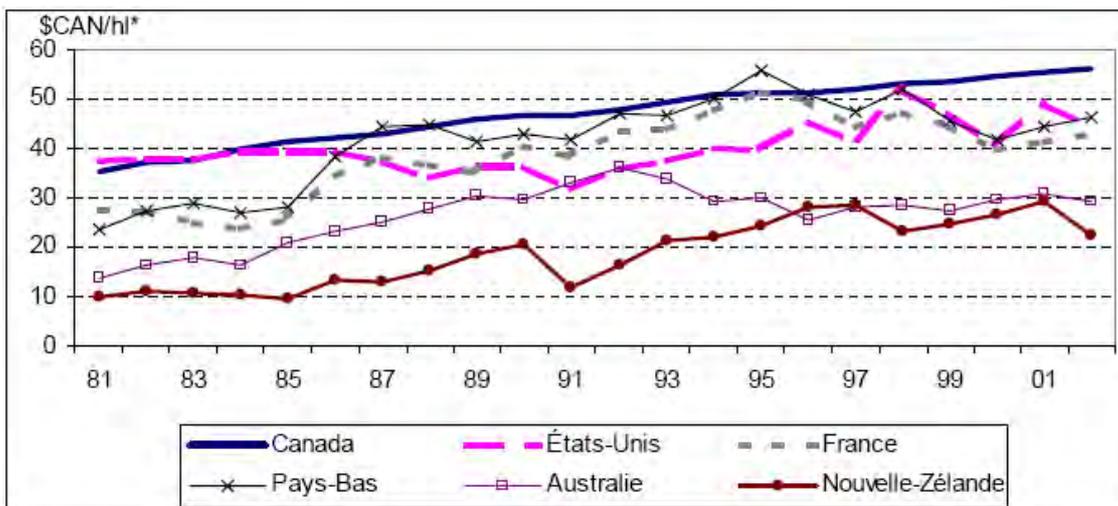


Sources : USDA, Agricultural Statistics; Statistique Canada, Banque de données CANSIM, Cat. 23-001; Dutch Dairy Board; INSEE France, comptes de l'agriculture; AF New Zealand; Dairy Australia; et nos calculs.

Dans les trois autres pays, la baisse des prix à la production en termes réels a été plus importante sur l'ensemble de la période. C'est aux États-Unis que la baisse est la plus accentuée, le prix réel aux États-Unis se retrouvant en 2002 à la moitié de ce qu'il était en 1981. Non seulement, les prix à la production sont à la baisse dans ces pays mais en plus, ils évoluent de façon plus irrégulière que dans les pays sous gestion de l'offre. Pour la Nouvelle-Zélande en particulier, aucune mesure de protection ne vient atténuer les fluctuations du marché international depuis 1984. Comme nous l'avons vu précédemment, les fluctuations du prix à la production sur le marché intérieur sont donc le reflet quasi-direct de l'évolution du prix sur le marché mondial. Avec la déréglementation de son secteur laitier, l'Australie devrait vivre à l'avenir cette même réalité.

L'analyse sur la seule base de l'évolution des prix peut être trompeuse puisqu'elle ne donne aucune information sur le niveau, en valeur absolue, des prix à la production dans chacun des pays analysés. Pour établir une telle comparaison, il faut convertir les différents prix en monnaies nationales dans une monnaie commune de comparaison, ici le dollar canadien (cf. Figure 7). Dans ce cas, les variations qui apparaissent d'une année à l'autre pour un même pays, mais également entre les pays à chaque année, ne relèvent plus seulement de l'impact des politiques laitières nationales, mais aussi des variations annuelles de taux de change liées à l'environnement macroéconomique. L'interprétation des résultats doit donc être faite avec prudence.

Figure 7 – Évolution du prix du lait à la production par pays, 1981 à 2002, en \$ CAN/hl



* Données non déflatées.

Source : Groupe AGÉCO (2003), Annuaire statistique laitier du Québec, Prix effectif du lait.

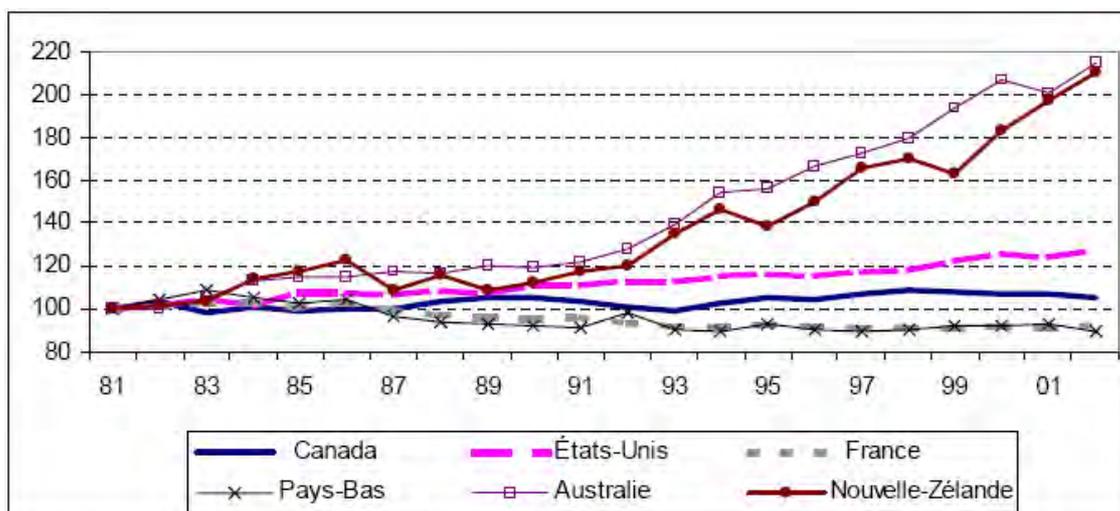
Le prix à la production en Nouvelle-Zélande a été le plus faible sur l'ensemble de la période, seule l'Australie s'en approchant depuis le milieu des années 1990. À l'inverse, c'est au Canada que le prix à la production est le plus élevé en fin de période. En cours de période d'observation, le prix à la production aux États-Unis, en France et aux Pays-Bas a parfois rejoint et même dépassé celui du Canada.

À la lumière de la Figure 6 et de la Figure 7, on constate que l'évolution des prix à la production en Australie montre un changement de cap à compter du milieu des années 90, ce qui coïncide avec la réforme progressive de la politique laitière qui y a eu lieu. Mais au total, c'est au Canada et en France que le système de régulation du secteur laitier a donné aux producteurs laitiers l'environnement le plus stable du point de vue de l'évolution du prix à la production sur l'ensemble de la période.

L'évolution de la production laitière en volume

L'évolution de la production laitière en volume sera tributaire en premier lieu de la présence ou non d'une politique de contingentement de la production. Les producteurs laitiers du Canada et de l'Union européenne sont soumis à une limitation de la production laitière totale. Pour les autres pays, bien que les conditions climatiques puissent avoir un effet de court terme sur la production annuelle, à moyen et long terme, ce sera plutôt l'environnement économique dans lequel évolue le secteur laitier qui sera déterminant quant à l'évolution de la production. Nous avons vu ci-dessus dans quel contexte de prix à la production les producteurs laitiers des différents pays doivent prendre leurs décisions d'investissement en production laitière. Voyons maintenant les résultats quant au dynamisme de la production (cf. Figure 8).

Figure 8 – Évolution du volume de production laitière par pays, 1981 à 2002
(indice 100 = 1981)



Source : FAOSTAT 2004, Production agricole, élevage primaire, consulté en ligne, avril 2004; et nos calculs.

Au Canada, l'évolution de la production laitière totale sur l'ensemble de la période a été soumise à la contrainte du contingentement de la production. Cette contrainte fait en sorte, comme nous l'avons vu précédemment, que l'évolution du volume de production est presque entièrement tributaire de l'évolution de la consommation totale de produits laitiers sur le marché national. En 2002, la production totale était de 5,5 % supérieure à son niveau de 1981.

En France et aux Pays-Bas, le contingentement de la production laitière est aussi une réalité depuis 1984. Mais, ce contingentement de la production y a été mis en œuvre dans un contexte de contrôle des coûts budgétaires de la politique laitière et avec un objectif explicite de diminution de la production totale, qui était alors en croissance entre 1981 et 1983 à un rythme de 2 % par année en France et de 4 % aux Pays-Bas. Depuis 1984, c'est plutôt à une baisse du niveau des quotas laitiers qu'ont été confrontés les producteurs laitiers européens, baisse qui s'est traduite par une diminution de la production par rapport à son sommet de 1983 respectivement de 10,3 % et 18,1 % en France et aux Pays-Bas. Il n'y a donc pas de lien direct entre l'évolution de la production et l'évolution de la consommation de produits laitiers dans ces deux pays, l'Union européenne demeurant un exportateur majeur de produits laitiers sur le marché international.

La production laitière a connu une croissance régulière aux États-Unis depuis 1984 et elle a augmenté de 28 % sur l'ensemble de la période. Malgré des prix à la production très fluctuants et en baisse marquée, certains producteurs laitiers des États-Unis ont jugé cette production suffisamment profitable pour faire les investissements requis pour augmenter leur production. C'est d'ailleurs aux États-Unis que l'augmentation de la production en valeur absolue a été, et de loin, la plus forte depuis 1981. À elle seule, la croissance de la production de 17 millions de tonnes aux États-Unis pour l'ensemble de la période est d'ailleurs deux fois plus forte que la production annuelle totale du Canada qui avoisine les huit millions de tonnes.

Mais sur l'ensemble de la période, l'Australie et la Nouvelle-Zélande affichent les rythmes de croissance de la production laitière les plus importants. En fait, ces deux pays produisaient en 2002 plus de deux fois leur volume de 1981 et encore là, malgré des prix à la production laissés à la merci des fluctuations du marché mondial, les producteurs de ces deux pays ont trouvé dans cette activité agricole un niveau de rémunération qu'ils ont jugé suffisant pour accroître leurs

investissements. Toutefois, l'augmentation combinée de leur production en valeur absolue, respectivement de 6,2 et 7,4 millions de tonnes, reste moindre que l'augmentation totale enregistrée aux États-Unis.

La consommation de produits laitiers

Nous venons de voir que la variabilité des prix à la production est différente d'un système de régulation à l'autre. La gestion de l'offre permet une relative stabilité des prix à la production, alors que la régulation par les prix du marché mondial comme en Nouvelle-Zélande conduit à une forte instabilité du prix à la production. Il est donc maintenant pertinent de voir comment cette stabilité ou instabilité relative se traduit à l'autre bout de la chaîne, chez les consommateurs. Également, nous avons pu constater que le niveau du prix à la production pouvait varier presque du simple au double entre les extrêmes. Il est intéressant d'analyser si cela a un impact aussi déterminant sur les prix à la consommation et si cela se traduit par des comportements de consommation très différenciés.

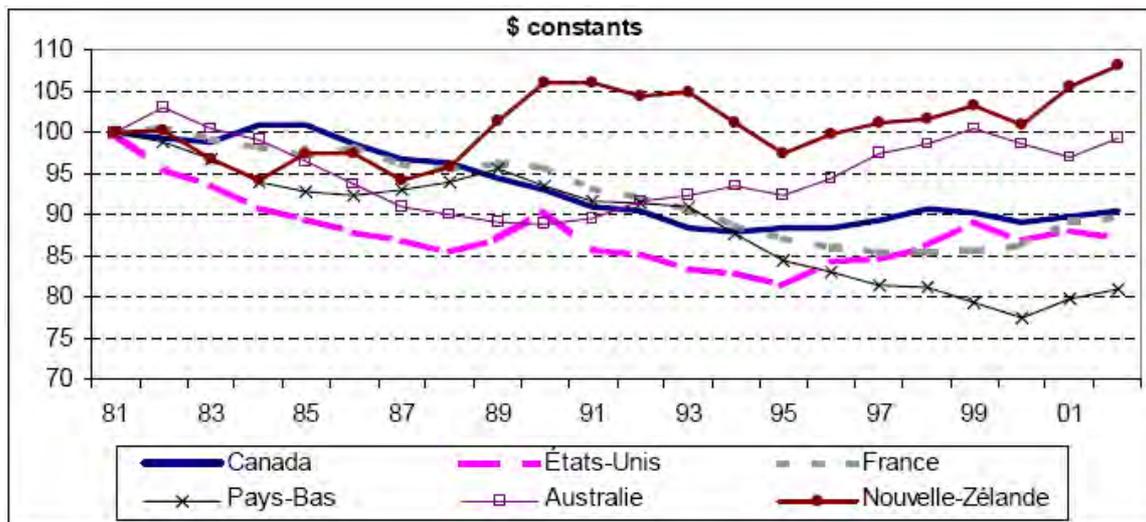
Les prix à la consommation des produits laitiers

Dans un premier temps, nous examinons l'évolution des prix à la consommation des produits laitiers dans les différents pays analysés, sans tenir compte de leur niveau absolu. La Figure 9 présente cette évolution pour l'ensemble de la période à partir de l'indice des prix des différents produits laitiers sur une base agrégée, en monnaies courantes et en termes réels. Les pays se divisent sur cette base en trois groupes : la Nouvelle-Zélande et l'Australie où les prix à la consommation en termes réels sur l'ensemble de la période n'ont pas diminué; les Pays-Bas où, à l'inverse, les prix des produits laitiers ont diminué notablement en termes réels; et finalement la France, le Canada et les États-Unis en position intermédiaire.

En Australie, les prix réels des produits laitiers à la consommation, après avoir diminué jusqu'en 1990, sont revenus en 2002 à leur niveau de 1981. Quant à la Nouvelle-Zélande, c'est le seul pays où les prix réels des produits laitiers à la consommation semblent devoir se maintenir à un niveau supérieur à ce qu'ils étaient au début de la période d'observation.

Pour le Canada et les États-Unis, bien que la baisse du prix en termes réels des produits laitiers à la consommation soit relativement similaire entre 1981 et 1992, il faut distinguer deux sous-périodes où le comportement des prix a été différencié. Pendant la première moitié de la période d'observation, le prix des produits laitiers a diminué plus rapidement aux États-Unis qu'au Canada alors que la situation inverse s'est produite à compter de 1995. Pourtant, au cours de cette dernière période, le prix de soutien des produits laitiers a été diminué aux États-Unis. Pendant ce temps au Canada, l'abolition progressive de la subvention directe à la production était répercutée par une hausse correspondante du prix de soutien. Aux Pays-Bas et en France, à partir d'un système de régulation similaire on note tout de même une évolution différenciée des prix à la consommation dans ces deux pays. Cela démontre, aussi bien en Europe qu'en Amérique du Nord, que le lien entre l'évolution du prix à la production et l'évolution du prix à la consommation n'est pas direct.

Figure 9 – Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers* par pays, en monnaies nationales constantes, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



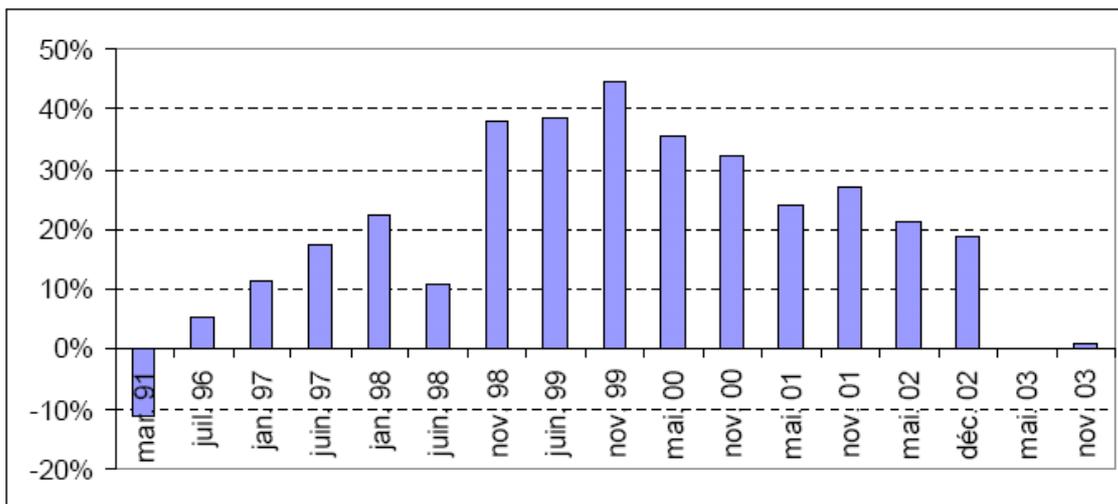
*Pour les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande, indice des prix à la consommation des produits laitiers et des oeufs.

Source : Statistique Canada; NASS-USDA; Agreste Chiffres et Données Agroalimentaire - Lait et produits laitiers (tableau 7.10) divers numéros; Annuaire statistique de la France, diverses années; Dutch Dairy Board; EC Dairy Facts and Figures; Statistics Netherlands; Australian Bureau of Statistics, sortie spéciale; MAF New Zealand; New Zealand Statistics, sortie spéciale; et nos calculs.

Les évolutions relatives des prix à la consommation des produits laitiers ne permettent pas de conclure quant aux valeurs absolues payées par les consommateurs d'un pays à l'autre. Pour ce faire, des enquêtes plus approfondies seraient requises à l'image de celle réalisée régulièrement depuis 1996 au Canada et aux États-Unis sur la base d'un même panier de produits laitiers. Ces deux pays se prêtent bien à ce genre de comparaison puisque les modes de consommation y sont très similaires. Ainsi, les Producteurs Laitiers du Canada ont refait périodiquement une enquête réalisée la première fois par Agriculture Canada en 1991 et dont les résultats sont montrés à la Figure 10²⁵. Les données colligées montrent qu'en 1991, le consommateur des États-Unis payait ce panier de produits laitiers 11 % moins cher que le consommateur canadien. Mais depuis ce temps, l'enquête a révélé à chaque fois une situation inverse puisque l'écart a toujours été favorable au consommateur canadien. L'appréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain au cours de l'année 2003 a pratiquement résorbé l'écart de prix mais ce dernier ne s'est pas pour autant inversé.

²⁵ Aucune autre source de données ne présente une enquête de ce type sur une si longue période et les résultats publiés n'ont jamais été mis en doute. On pourrait discuter l'emploi du taux de change courant dans ces comparaisons mais notons que dans le cas d'un éventuel commerce des produits laitiers entre les deux pays, c'est bien sur la base des taux de change courants que se feraient les échanges.

Figure 10 – Écart* en pourcentage du coût en dollars canadiens d'un panier de produits laitiers au détail entre les États-Unis et le Canada, 1991-2003



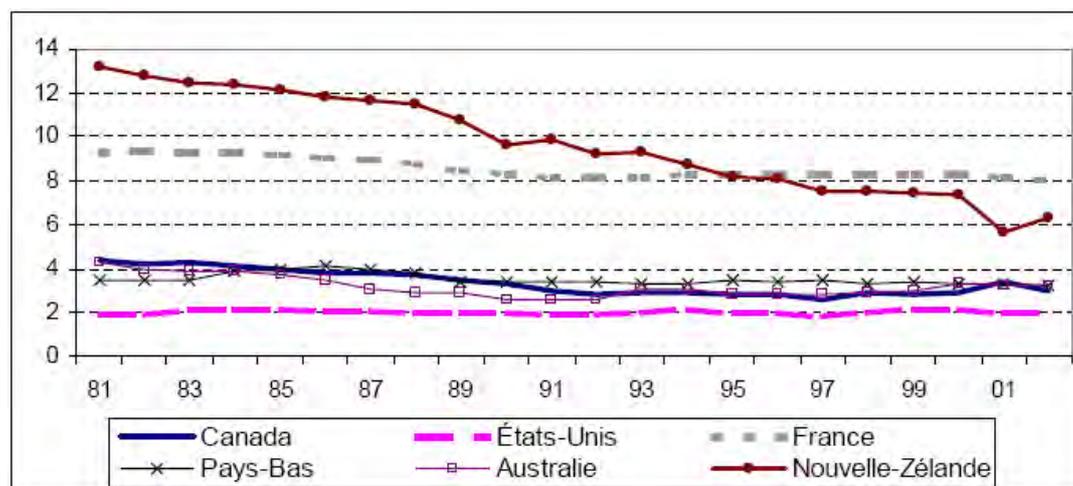
* Une valeur négative signifie que le prix du panier de produits laitiers aux États-Unis est plus faible qu'au Canada. Une valeur positive indique l'inverse.

Source : Les Producteurs Laitiers du Canada, enquête périodique.

La consommation per capita de produits laitiers

Malgré des variations des prix des produits laitiers différenciées selon les pays, la consommation des produits laitiers suit sensiblement les mêmes tendances dans tous les pays, mais à des niveaux absolus de consommation qui peuvent différer. Ainsi, la consommation de beurre per capita est en baisse partout, sauf aux États-Unis où elle reste stable tout au long de la période (cf. Figure 11). Mais dans ce pays, le niveau de consommation de 2 kg par habitant est le plus faible de tous les pays analysés. C'est en France et en Nouvelle-Zélande que la consommation de beurre per capita est la plus élevée, restant à quatre fois celle des États-Unis pour la France en fin de période. Cependant, la Nouvelle-Zélande affiche la plus forte baisse de consommation sur l'ensemble de la période, soit une diminution de plus de 50 %. Le Canada, l'Australie et les Pays-Bas se trouvent à un niveau intermédiaire de consommation, laquelle a diminué progressivement de 4 kg par habitant qu'elle était en 1981 à 3 kg en fin de période. Il est intéressant de noter qu'en France et aux Pays-Bas, dans un environnement réglementaire et de prix à la production relativement similaires, les comportements de consommation sont très différents.

Figure 11 – Évolution de la consommation de beurre per capita par pays, 1981 à 2002 (en kg)

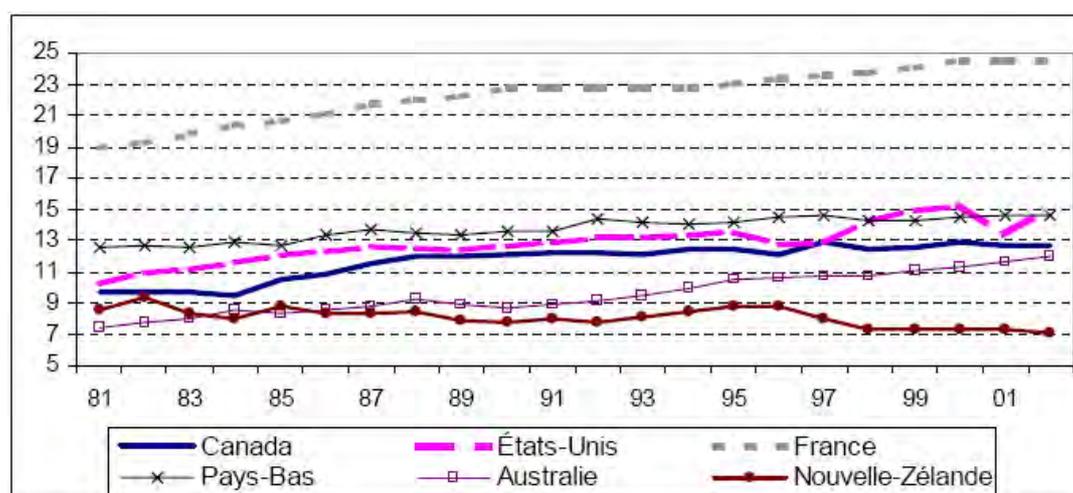


Sources : Statistique Canada : Consommation des aliments au Canada, Partie 1 et Partie 2 – 3475; USDA : Agricultural Statistics; Évaluation CNIEL, site web consulté en ligne le 14 avril 2004; Dutch Dairy Board et EC Dairy Facts and Figures, diverses années; Australian Dairy Industries Council; New-Zealand Ministry of Agriculture and Fisheries

La consommation per capita de fromage, à l'inverse de celle du beurre, augmente partout sauf en Nouvelle-Zélande (cf. Figure 12). Dans ce pays, non seulement la consommation a-t-elle connu une diminution de 16 % entre 1981 et 2002 mais elle est aussi nettement plus faible que dans les autres pays. Pour les autres pays, la consommation de fromage varie dans une fourchette de 12 à 15 kg par habitant en 2002. Seule la France se démarque nettement avec une consommation de 24 kg per capita largement supérieure aux autres et toujours en croissance.

Quant à la consommation de lait sous forme liquide, elle est en baisse dans tous les pays mais de façon moins marquée au Canada qui affiche une diminution de 3,4 % entre 1981 et 2002 contre 7 % à 19 % dans les autres pays. La Nouvelle-Zélande affiche là aussi la baisse la plus marquée.

Figure 12 – Évolution de la consommation de fromage per capita par pays, 1981 à 2002 (en kg)



Sources : Statistique Canada : Consommation des aliments au Canada, Partie 1 et Partie 2 – 3475; USDA : Agricultural Statistics; Évaluation CNIEL, site web consulté en ligne le 14 avril 2004; Dutch Dairy Board et EC Dairy Facts and Figures, diverses années; Australian Dairy Industries Council; New-Zealand Ministry of Agriculture and Fisheries.

Ainsi donc, les comportements de consommation ne paraissent ni liés au système de régulation en vigueur ni directement tributaires de l'évolution des prix à la consommation. Les habitudes et traditions alimentaires semblent jouer un rôle majeur dans l'évolution de la consommation des produits laitiers dans tous les pays analysés. Les consommateurs des pays où la filière laitière évolue dans un contexte de contingentement de la production ne sont pas pénalisés par l'évolution des prix à la consommation des produits laitiers par rapport à ceux des autres pays. Et même plus, ce sont les consommateurs des pays où la filière laitière est la moins régulée, en Nouvelle-Zélande et en Australie, qui ont fait face sur la période analysée aux plus fortes hausses des prix à la consommation des produits laitiers²⁶.

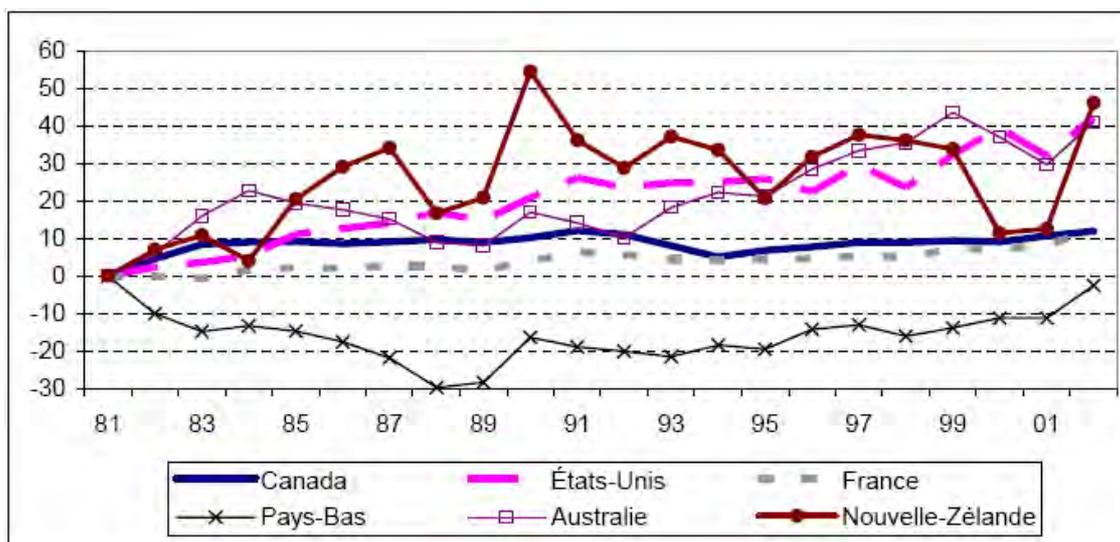
La transformation laitière et la distribution

L'analyse de l'évolution du secteur de la transformation laitière et de sa performance relative dans les divers pays est difficile à réaliser à cause du manque de données et d'information pour ce faire. Notre analyse porte donc pour l'essentiel sur l'évolution de la marge globale entre le prix à la production du lait et le prix à la consommation des produits laitiers. Une telle analyse permet d'apprécier l'évolution de la part relative du secteur de la production et celle agrégée de la transformation laitière et de la distribution alimentaire dans le dollar dépensé par le consommateur pour ses achats de produits laitiers.

La Figure 13 présente donc l'évolution de l'écart entre l'indice des prix à la consommation et celui des prix à la production. Un écart positif signifie que les prix à la consommation ont augmenté plus vite que les prix à la production et donc que la marge globale de la transformation laitière et de la distribution s'est accrue. Il faut noter cependant qu'en l'absence de données sur l'évolution de la productivité globale de la production, de la transformation ou de la distribution, une telle analyse ne permet pas de conclure quant à l'évolution des taux de profit de chacun des paliers de la filière laitière.

²⁶ Il est à noter que pour la Nouvelle-Zélande, bien qu'il y ait pour tous les produits laitiers analysés une baisse de consommation à mettre en parallèle avec une augmentation des prix plus marquée qu'ailleurs, cela ne signifie pas pour autant que la demande pour les produits laitiers y serait devenue élastique. Plusieurs autres facteurs devraient être pris en considération avant de conclure dans un sens ou dans l'autre, notamment l'évolution des revenus en termes réels et l'évolution des préférences des consommateurs en regard des habitudes alimentaires.

Figure 13 – Évolution de la marge agrégée de la transformation laitière et de la distribution sur la base de la différence entre l'indice des prix à la consommation et l'indice des prix à la production, en termes réels, par pays, 1981 à 2002 (100 = 1981)



Source : Données de la Figure 6 et de la Figure 9.

Une première observation qui s'impose est que les pays où le système de régulation en vigueur est basé sur la gestion de l'offre sont ceux aussi où la marge agrégée de la transformation et de la distribution a le moins augmenté sur l'ensemble de la période. En fait, la marge a même diminué fortement aux Pays-Bas en début de période pour se redresser progressivement par la suite et revenir en 2002 sensiblement au même niveau où elle était en 1981. Rappelons que c'est dans ce pays que l'évolution des prix des produits laitiers a été la plus favorable au consommateur depuis 1981.

Aux États-Unis, il n'y a eu que très peu d'occasions où la marge a été affectée à la baisse mais, par contre elle a augmenté rapidement entre 1989 et 1991 et à nouveau depuis 1998 pour croître environ trois fois et demie plus qu'au Canada et qu'en France sur l'ensemble de la période.

Enfin, c'est en Australie et en Nouvelle-Zélande que la marge de la transformation laitière et de la distribution évolue de façon la plus irrégulière mais aussi a augmenté le plus. Que la marge y fluctue de façon plus irrégulière qu'ailleurs est compréhensible : le prix du lait à la production est directement tributaire dans ces pays des prix très fluctuants du marché international et les intermédiaires ne transmettent pas toutes ces fluctuations à leurs consommateurs nationaux. Cela permet d'offrir une certaine stabilité des prix sur les marchés intérieurs. Par contre, c'est dans ces deux pays que les consommateurs ont fait face aux plus fortes hausses des prix des produits laitiers entre 1981 et 2002, ce que n'explique nullement l'évolution des prix sur le marché international. En fait, il semble que plus les prix à la production sont fluctuants comme en Australie, en Nouvelle-Zélande ou aux États-Unis, plus les consommateurs devront subir de hausses de prix mais sans bénéficier nécessairement en retour de baisses de prix; cela réfère au concept de transmission asymétrique des prix.

Le coût budgétaire de la régulation laitière

Les différents systèmes de régulation laitière que nous avons analysés utilisent des mécanismes de soutien très différents et qui évoluent dans le temps. Le soutien des revenus par des subventions directes, nous l'avons vu, a été aboli au Canada alors qu'il se développe dans l'Union européenne et aux États-Unis et qu'il fait partie d'une politique de transition vers un nouveau système de régulation en Australie. Mais au total, il est intéressant d'analyser lequel de ces systèmes semble être le plus performant du point de vue des coûts pour les contribuables. Pour ce faire, nous utilisons les données compilées par l'OCDE dans sa méthodologie de calcul de l'estimation du soutien au producteur (ESP). Cependant, nous portons notre attention uniquement sur les données concernant les paiements directs au producteur, qu'ils proviennent de programmes spécifiques à la production laitière ou de programmes généralement offerts à l'ensemble des producteurs agricoles²⁷. Ces données sont strictement des données comptables fournies par les pays participants à partir de leur comptabilité nationale et portent peu à discussion. Par contre, nous ne référons pas aux données sur le soutien des prix de marché, lesquelles relèvent d'estimations faites par l'OCDE à partir d'hypothèses très discutables²⁸.

Une telle façon de faire laisse cependant une part importante des dépenses budgétaires au secteur laitier non couvertes. En effet, pour ce qui est des subventions aux exportations, elles sont comptabilisées par l'OCDE dans la rubrique sur le soutien des prix de marché et plus spécifiquement dans la sous-catégorie transferts des contribuables vers les producteurs. Cependant, l'OCDE ne compile pas alors les dépenses budgétaires réelles mais plutôt la différence entre le prix du marché intérieur et le prix de référence à la frontière sur les exportations nettes. Cela a pour effet notamment de calculer des subventions aux exportations nulles pour les États-Unis dans les années récentes alors que ce pays utilise le Dairy Export Incentive Program (DEIP) pour soutenir ses exportations.

Pour le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, il n'y a aucune utilisation de subventions aux exportations en provenance de fonds publics. En fait, de par son système de régulation qui fixe le niveau de contingentement de la production au niveau des besoins du marché intérieur en matière grasse du lait, le Canada contribue très peu à l'offre de produits laitiers sur le marché international et cette offre est prévisible. Quant à la Nouvelle-Zélande et l'Australie, la croissance de leur production est destinée pour l'essentiel à l'exportation sur le marché international et leur part du commerce mondial s'est donc accrue considérablement depuis 1981; la Nouvelle-Zélande rejoint même l'Union européenne en 2002 au premier rang des exportateurs de produits laitiers.

En conséquence, la Figure 14 comptabilise la somme des données budgétaires provenant de la base de données de l'OCDE et des subventions aux exportations de l'Union européenne et des États-Unis. Ainsi pour l'année 2002, le coût des subventions à l'exportation provenant des contribuables ajoute respectivement 1 \$ CAN de subvention par tonne de lait produit aux États-Unis et 13 \$ CAN par tonne de lait produit dans l'Union européenne²⁹.

Tel que l'on pouvait s'y attendre, la Nouvelle-Zélande défie toute concurrence du point de vue du coût budgétaire de sa politique laitière. Par contre, l'Australie se retrouve dans une situation

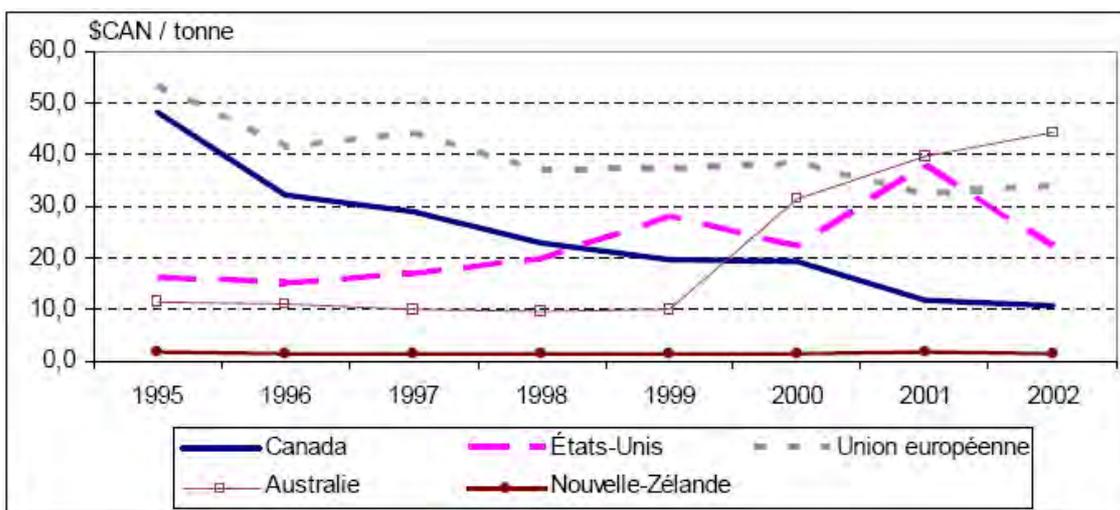
²⁷ Par exemple, pour l'Union européenne, l'essentiel des paiements ainsi comptabilisés pour l'année 2002 se rapportent à des paiements basés sur l'utilisation d'intrants qui relèvent en bonne partie de programmes nationaux non expliqués dans la base de données.

²⁸ À ce sujet, voir l'article de Doyon, Gouin et Paillat (2002) et les échanges qui s'en sont suivis avec l'OCDE (Tangermann 2003; et Doyon et Gouin 2003).

²⁹ Le coût moyen des exportations pour les contribuables des États-Unis et de l'Union européenne pour les cinq dernières années a été respectivement de 1,5 et 15,5 \$ CAN/tonne.

transitoire tout à fait particulière. Le coût budgétaire de la politique laitière semble avoir augmenté de façon importante pour les contribuables mais dans les faits, comme nous l'avons vu précédemment, ce sont les consommateurs par l'intermédiaire d'une taxe à la consommation qui financent l'essentiel des mesures d'adaptation mises en place par le gouvernement australien. En fin de période, le coût budgétaire de la politique laitière canadienne apparaît tout à fait « concurrentiel » avec ce qui se passe dans les autres pays analysés, seule la Nouvelle-Zélande faisant meilleure figure. Depuis 1999, la politique laitière des États-Unis coûte de plus en plus cher à ses contribuables. Quant à la politique laitière de l'Union européenne, si elle est comparable à celle des États-Unis du point de vue du coût des paiements directs au producteur, elle est nettement plus coûteuse lorsque les subventions aux exportations sont prises en compte.

Figure 14 – Évolution des paiements directs aux producteurs laitiers et des subventions à l'exportation en \$ CAN par tonne de lait produit, par pays, 1995 à 2002.



Sources : Base de données OCDE sur les ESP (2004); Union européenne : FEOGA Garantie, restitutions, http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep02/tab_fr/a12.pdf, consulté en ligne mai 2004; États-Unis : DEIP, dépenses par année fiscale, USDA - ESR, sortie spéciale, mai 2004; Canada, Nouvelle-Zélande et Australie : USDA - ESR, Data WTO export subsidy notifications, consulté en ligne mai 2004; et nos calculs.

CONCLUSION

La régulation en vigueur dans le secteur laitier au Canada a permis une progression régulière et constante du prix du lait à la production sur l'ensemble de la période analysée ce qui fait qu'en 2002, le prix du lait à la production, exprimé en dollars canadiens, y est plus élevé que partout ailleurs. Cela traduit une stabilité du système de régulation par rapport à ce qui a prévalu ailleurs. Ainsi, bien que les producteurs laitiers des États-Unis, de la France et des Pays-Bas continuent à bénéficier de mécanismes de régulation du secteur, que ce soit au niveau de la détermination des prix ou des opérations de gestion du marché ou de subventions aux exportations, ils ont tout de même subi une érosion du prix de soutien du lait qui s'est traduite depuis par une diminution relative du prix à la production par rapport à la situation qui a prévalu au Canada. Quant aux producteurs laitiers de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, ils sont entièrement soumis aux fluctuations des prix sur le marché mondial mais le système de production unique qu'ils peuvent mettre en œuvre leur permet d'obtenir une rentabilité suffisante, même à ces faibles niveaux de prix, pour accroître leur production laitière et leurs exportations de produits laitiers.

La déréglementation totale du secteur laitier, comme en Nouvelle-Zélande et en Australie, ou partielle comme aux États-Unis, semble paradoxalement conduire à une augmentation plus rapide des prix à la consommation des produits laitiers que dans les trois autres pays où les systèmes de régulation du secteur sont restés très présents et où le contingentement de la production est toujours en vigueur. Pourtant, ce ne sont pas les producteurs laitiers qui bénéficient par la déréglementation de meilleurs prix à la production, bien au contraire. La déréglementation semble plutôt avoir représenté à chaque fois l'occasion pour les intermédiaires qui détiennent le plus de pouvoir de marché, soit les secteurs de la transformation laitière ou de la distribution, d'augmenter leur marge.

Bref, la performance des filières laitières soumises à la gestion de l'offre par contingentement de la production (Canada, France et Pays-Bas) ne souffre pas de la comparaison avec les autres (États-Unis, Nouvelle-Zélande et Australie), bien au contraire, tant du point de vue de l'évolution des prix des produits laitiers à la consommation que de l'évolution des niveaux de consommation per capita des produits laitiers. Et même plus, le système de régulation de la filière laitière au Canada se traduit aussi par des coûts au contribuable en nette diminution au cours de la période d'observation, très prévisibles et maintenant stables dans le temps à un niveau relativement faible par rapport aux autres économies laitières analysées, seule la Nouvelle-Zélande étant en mesure d'afficher des résultats inférieurs.

À la suite de l'analyse que nous avons menée, on peut questionner les motivations à la base d'une remise en cause éventuelle du système de gestion de l'offre au Canada ou dans l'Union européenne. Il nous apparaît évident que le démantèlement des politiques de gestion de l'offre ne représenterait aucune garantie d'un quelconque bénéfice pour les consommateurs des pays en cause. Il nous apparaît tout aussi évident qu'une telle déréglementation aurait par contre un impact très défavorable sur le niveau et la stabilité des prix du lait à la production. De plus, un éventuel démantèlement du système de gestion de l'offre représente le risque de conduire à une augmentation significative des coûts budgétaires de la régulation laitière et donc du fardeau supporté par le contribuable, tant au Canada que dans l'Union européenne. Finalement, le système de gestion de l'offre de la production laitière tel qu'il est mis en œuvre au Canada ne contribue que très marginalement à l'offre de produits laitiers sur le marché international et ne contribue certes pas au déséquilibre ou au désordre sur ce marché qui est provoqué notamment par les subventions aux exportations à l'œuvre dans d'autres économies laitières.

En conséquence, la gestion de l'offre dans le secteur laitier est un système de régulation qui nous apparaît toujours pertinent. Si ce n'est au bénéfice ni du producteur, ni du contribuable, ni du consommateur, on peut légitimement se demander au bénéfice de qui ou de quoi pourrait se justifier son éventuel démantèlement ?

BIBLIOGRAPHIE

- Commission des Communautés européennes (1995). Perspectives de la Politique agricole commune. Le livre vert de la Commission. Notes rapides de l'Europe Verte, no 33. Bruxelles.
- Commission européenne (2003). La réforme de la PAC. Newsletter, Édition spéciale, juillet 2003, Direction générale de l'agriculture, Bruxelles, 8 p.
- Crocombe G.T., Enright M.J. et Porter M.E. (1991). *Upgrading New Zealand's Competitive Advantage*. Oxford University Press, Auckland, 235 p.
- Dairy Australia (2003). *Australian Dairy Industry in Focus 2003*. http://www.dairyaustralia.com.au/template_simplesearch.asp, consulté mars 2004, 44 p.
- Debailleul G. et Gouin D.M. (1990). Les perspectives de mise en place du "decoupling" dans la CEE. In : *Le découplage au Canada : perspectives d'avenir*. Éditeurs : P. Finkle et D. Cameron. Ottawa : Institut canadien des ressources juridiques et Agriculture Canada. pp. 137-152.
- Doyon M., Gouin D.M. et Paillat N. (2002). Analyse critique du concept d'ESP, estimation du soutien au producteur. Application au secteur laitier. In : *Économie rurale*, Novembre-Décembre 2002, no 272, pp. 74-87.
- Doyon M. et Gouin D.M. (2003). Le concept d'ESP, une analyse qui doit demeurer critique. In : *Économie rurale*, juillet-août 2003, no 276, pp. 72-73.
- Earl P. (2003). *Australia's Dairy Reforms, Lessons for Canada*. Frontier Centre for Public Policy, No 16 of the Policy Series, Winnipeg, 13 p.
- Edwards G. (2003). The story of deregulation in the dairy industry. In : *The Australian Journal of Agriculture and Resource Economics*, Vol. 47 no 1, pp. 75-98.
- Fonterra (2004). *New Zealand's Multinational Dairy Company*. <http://www.fonterra.com/default.jsp>, consulté mars 2004.
- GATT (1994). *Résumé des résultats du cycle d'Uruguay dans le secteur laitier*. Arrangement international relatif au secteur laitier, Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce, Genève, 51 p.
- Gouin D.M. (1987). *Marché des quotas et changements structurels dans le secteur laitier : analyse du cas du Québec et perspectives en France*. Thèse de doctorat, Université des Science sociales de Grenoble ; publié par le Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval, Québec, 349 p.
- Gouin D.M. et Jean N. (1995). *L'adaptation du secteur agricole à l'abolition du soutien de l'État: le cas de la Nouvelle-Zélande*. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval, Québec, 155 p.
- Groupe AGÉCO (2003). *Annuaire statistique laitier du Québec*. <http://www.groupeageco.ca/statlait/>, consulté mars 2004.

- Hathaway D.E. (1968). *Government and Agriculture*. MacMillan, New York, 412 p
- Knutson R.D., Penn J.B. et Boehm W.T. (1983). *Agricultural and Food Policy*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 387 p.
- MAF (2001). The New Zealand Dairy Industry Merger. In : *Situation and Outlook for the New Zealand Agriculture and Forestry 2001*. Ministry of Agriculture and Forestry, Wellington, <http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/statistics-and-forecasts/sonzaf/2001/2001.pdf>, consulté mars 2004, pp. 6-8.
- MAF (2003). Dairy. In : *Situation and Outlook for the New Zealand Agriculture and Forestry 2003*. Ministry of Agriculture and Forestry, Wellington, http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/statistics-and-forecasts/sonzaf/2003/2003-sonzaf-18.htm#P830_91430, consulté mars 2004.
- Manchester A.C. (1983). *The Public Role in the Dairy Economy. Why and How Governments Intervene in the Milk Business*. Westview Special Studies in Agriculture Science and Policy. Boulder, Colorado, 323 p.
- Manchester A.C. et Blayney D.P. (2001). *Milk Pricing in the United States*. Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, USDA, Agriculture Information Bulletin no 761, 20 p.
- OCDE (2001). *Réforme des politiques agricoles des pays : il faut aller plus loin*. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/19/2732530.pdf>, consulté mai 2004.
- Parent G. (2000). L'industrie laitière canadienne devant les contraintes de la réglementation internationale de l'Organisation mondiale du commerce. In : Les Cahiers de Droit, vol. 41 no 3, septembre 2000, Québec, pp. 513-566.
- Rainelli M. (2002). *L'Organisation mondiale du commerce*, 6ème édition. La Découverte, Collection Repères, Paris, 123 p.
- Ray D.E., De La Torre Ugarte D. et Tiller K.J. (2003). *Repenser la politique agricole des États-Unis*. Agricultural Policy Analysis Center, The University of Tennessee. Édition française réalisée par le Collectif Stratégies Alimentaires, Bruxelles, 70 p.
- Samson Bélair Deloitte & Touche (2002). *Points de repère, la clé du succès 2002*. Toronto et Montréal, 34 p.
- Samson Bélair Deloitte & Touche (2001). *Points de repère, la clé du succès 2001*. Toronto et Montréal, 35 p.
- Spencer S. (2004). *Price Determination in the Australian Food Industry*, A Report. Prepared for the Australian Government Department of Agriculture, Fisheries and Forestry by Whitehall Associates, Canberra, 138 p.
- Tangermann S. (1984). Des objectifs pour l'agriculture européenne : le point de vue allemand. In : *Économie rurale*, Septembre-Octobre 1984, no 163, pp. 20-27.
- Tangermann S. (2003). À propos du concept d'ESP : commentaires. In : *Économie rurale*, juillet-août 2003, no 276, pp. 69-72.

USDA (2004a). *Dairy Programs, Farm and Commodity Policy : Program Provisions*. Economic Research Service. <http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/>, consulté février 2004.

USDA (2004b). *Milk Income Loss Contract Program, Fact Sheet*. Farm Service Agency. <http://www.fsa.usda.gov/pas/publications/facts/html/milc02.htm>, consulté avril 2004.

Whetton S. (2000). Deregulation of the Australian Dairy Industry. In : *Economic Briefing Report – November 2000*, The South Australian Center for Economic Studies of the Adelaide and Flinders Universities. www.adelaide.edu.au/saces/publications/ba/art1nov2000.pdf, consulté avril 2004, 7 p.

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES – NUMÉROS PARUS

Retrouvez tous les sommaires de Notes et Études Économiques sur internet :

<http://www.agriculture.gouv.fr> - Rubrique *Médiathèque* > *Librairie* > *NEE*

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr> - Rubrique *Études* > *NEE*

N°13 – Mars 2001

- Les structures et politiques agricoles des PECO sous fortes contraintes sociales et budgétaires : quelles transitions vers l'intégration européenne ?
- L'Inde dans le commerce agricole international. Conditions et bilan de mise en œuvre des accords de Marrakech.
- La concentration géographique des productions agricoles et ses déterminants. Une analyse pour l'Union européenne.
- L'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne (I).

N°14 – Septembre 2001

- Garanties et soutiens publics aux crédits à l'exportation des produits agricoles aux États-Unis.
- Les programmes publics de garantie de crédits dans l'Union européenne.
- Une évaluation multicritère pour des politiques multifonctionnelles.
- L'accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne (II).

N° 15 – Février 2002

- Les aides directes aux exploitations agricoles européennes suite aux réformes de la PAC (1992 et Agenda 2000).
- Échanges agricoles UE-ACP : vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ?
- La fiscalité agricole aux États-Unis : fonctionnement et enjeux politiques.

N° 16 – avril 2002

- Une vue d'ensemble sur l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1990 à 1999.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des exploitations de «grandes cultures».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages ovins et caprins.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages «bovins viande».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages laitiers.

N° 17 – décembre 2002

- L'évolution du secteur porcin européen : enjeux techniques, politiques, de marché et de société.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : comparaisons des performances économiques et enjeux politiques.
- L'impact de scénarios de modification de la PAC sur les élevages bovins allaitants en zone intermédiaire. Cas de l'Indre.
- Stratégies d'adaptation de l'agriculture en zones intermédiaires. Étude de cas dans le département de l'Indre.
- Analyse de scénarios de politique agricole pour des régions céréalières intermédiaires.

N° 18 – avril 2003

- Le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées en production laitière.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de "grandes cultures".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées "bovins viande".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations à orientation "granivores".

N° 19 – décembre 2003

- Estimation des coûts de production des principaux produits agricoles à partir du RICA
- Simulations de découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI
- La filière laitière française face à la libéralisation des échanges. Simulation d'impacts à partir du modèle MEGAAF
- Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. Illustration à partir du modèle ID³ de la faiblesse des impacts et de la sensibilité des résultats aux hypothèses de fonctionnement des marchés

N° 20 – mars 2004

- L'importance des dépenses nationales dans l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture
- Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural
- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

N° 21 – juin 2004

- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA (Partie II). Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit
- Les flux financiers entre l'Union européenne et les États membres

N° 22 – février 2005

- Aperçus de l'évaluation à mi-parcours du Plan de Développement Rural National
- L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement
- L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation
- L'évaluation de la politique de développement des zones rurales dans le cadre du Règlement de Développement Rural

N° 23 – septembre 2005

- Modes d'organisation des filières agro-alimentaires en Afrique et efficacité des marchés
- La baisse du prix des produits agricoles, conséquences pour les pays africains : la filière cacao-chocolat en Côte d'Ivoire ; le riz en Guinée Conakry
- Filières oléagineuses africaines
- Les filières cotonnières africaines au regard des enjeux nationaux et internationaux
- La libéralisation agricole en zone euroméditerranée. La nécessité d'une approche progressive

Notes et Études Économiques
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE
Direction des Politiques Économique et Internationale

Renseignements :

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective, des Études et de l'Orientation – tél. :

01.49.55.42.09

3, rue Barbet de Jouy – 75349 Paris 07 SP

Diffusion :

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques

Bureau des ventes – BP 32688

31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro :

mel : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

fax : 05.61.28.93.66

Abonnement :

tél. : 05.61.28.93.05